

COMUNICAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DISCURSOS EM CONFLITO

organização

HELOIZA MATOS
PATRÍCIA GIL



Comunicação **Pública**
Comunicação **Política**
GRUPO DE PESQUISA CNPQ - PPGCOM - USP - ECA

Organização:
Heloiza Matos
Patrícia Gil

Comunicação, políticas públicas e discursos em conflito

DOI: 10.11606/9788572052474

1.^a edição

São Paulo
ECA – USP
2019

Copyright © ECA-USP.

Organização: *Heloiza Matos e Patrícia Gil.*

Capa, editoração e projeto gráfico: *Irene Sesana.*

Preparação de originais, revisão e edição: *Patrícia Gil.*

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria, proibindo qualquer uso para fins comerciais.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

C741 Comunicação, políticas públicas e discursos em conflito [recurso eletrônico] / organização
Heloiza Matos, Patrícia Gil. – São Paulo: ECA-USP, 2019.
543 p.: il.

ISBN 978-85-7205-247-4
DOI 10.11606/9788572052474

1. Comunicação – Aspectos políticos 2. Comunicação pública 3. Políticas públicas
I. Matos, Heloiza II. Gil, Patrícia

CDD 23.ed. – 302.2

Elaborado por: Alessandra Vieira Canholi Maldonado CRB-8/6194

SUMÁRIO

CONTEXTO E DESAFIOS

- 21 O domínio da imagem obscena ou o esvaziamento da comunicação política no Brasil
- 39 Comunicadores Artificiais, Comunicação Política e Comunicação Pública: uma trajetória de pesquisa

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SAÚDE

- 77 Guia Alimentar para a População Brasileira: deficiências no diálogo entre o Estado e a sociedade
- 118 Políticas públicas no âmbito da OMS: fato ou irrealdade nos discursos dos ministros da Saúde
- 154 A disputa sobre o nascimento no Brasil: interacionismo simbólico, ciberativismo e políticas públicas sobre a epidemia de cesáreas

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GÊNERO

- 201 Disputas comunicativas em torno de gênero: cruzadas e resistências no Brasil e na Nossa América

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E EDUCAÇÃO

- 237 O agonismo do Projeto Escola sem Partido: estratégias comunicativas de coalizões em choque

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIÊNCIA

- 279 “Falando grego”: o caso #existepesquisanobr como tentativa de divulgação da ciência

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SEGURANÇA

- 323 Discursos políticos, mídias e violência: percursos teóricos e notas de pesquisa
- 362 O mundo do crime no embalo do funk: articulação metodológica para uma análise situada da comunicação

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E INCLUSÃO

- 403 Atenção às Pessoas com Deficiência: uma análise das propostas dos candidatos à Presidência da República em 2018

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MIGRAÇÃO

- 451 Políticas públicas em rede: o cooperativismo de entidades em prol do acolhimento

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MORADIA

- 475 Política pública de habitação sob a perspectiva comunicacional: Uma análise sobre o programa Minha Casa, Minha Vida

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E TRANSPORTE

- 511 O papel da imprensa na implantação de políticas públicas metropolitanas na América Latina

APRESENTAÇÃO

Heloiza Matos¹

Este texto introdutório reflete uma trajetória do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Com-pol), registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e na Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade de São Paulo (USP). Ele é o terceiro volume de uma série e vem fechar um ciclo, uma trilogia.

A ideia de fundar um grupo de pesquisa sobre essa temática surgiu em 2011, quando retornei ao PPGCOM/USP (Programa da Pós-Graduação em Ciências da Comunicação/USP) para dar continuidade às minhas atividades acadêmicas. Venho trabalhando com ambos os ramos da comunicação (pública e política) desde o final de 1980, quando defendi minha tese de doutorado sobre a censura e a propaganda política no período do ex-presidente Emílio Garrastazu Médici. A partir daí, tenho pesquisado a liberdade de opinião, o processo de redemocratização e as conquistas advindas dele, as campanhas eleitorais e os diversos programas de comunicação do governo federal.

¹ Pós-Doutora em Comunicação pela Université Stendhal, Doutora e Mestre em Comunicação pela Universidade de São Paulo, Jornalista pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisadora Sênior da Pós-Graduação da ECA/USP e coordenadora do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol). E-mail: heloizamatos@gmail.com.

A pesquisa de doutorado, envolvendo o período autoritário, me levou a perceber que a “comunicação governamental” (entendida como as atividades de comunicação da gestão pública em dado tempo) permitia estudar as ações do governo no que tange à propaganda política, a censura e os temas de interesse do poder estabelecido dirigidos aos governados. No caso de governos autoritários, esses recursos se destinavam a impor atos antidemocráticos e punir os cidadãos em casos de desvios às normas estabelecidas. Mas diante de situações democráticas, foi também possível identificar um potencial educativo na comunicação governamental.

A promulgação da nova Constituição em 1988 trouxe a possibilidade de amplos debates (entre vários setores da sociedade), lançando as bases para pesquisas interessadas sobre as complexidades do “viver em uma democracia”. Nas comunicações, a redemocratização aportou uma multiplicidade de conceitos aplicáveis na busca do conhecimento científico sobre a participação cidadã, a origem e a formação da opinião pública, além dos processos deliberativos.

A partir do ano 2000, grandes mudanças aconteceram nas relações entre o Estado e a sociedade: já se observava ampla participação dos cidadãos para expressarem suas demandas, pela ampla cobertura da mídia às ações do Estado (não somente sobre políticas públicas propostas) e o crescente envolvimento do governo com as necessidades expressas pelos cidadãos. Nesse contexto, o conceito de comunicação pública começava a se aproximar ao de comunicação governamental, tomando forma e evoluindo para significar o efetivo diálogo entre governantes e governados.

Até fins do século XX, portanto, o diálogo possível se dava sob o domínio do governo e as formas de “comunicação com o cidadão” continuavam a assumir o caráter de “propaganda governamental” – o que se manteve até a gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesta etapa, algumas políticas públicas (especialmente na educação, saúde e economia) trouxeram mudanças positivas no nível de vida do cidadão. No entanto, a propaganda gratuita no rádio e na televisão, onde o governo, por direito, poderia dar seu recado à sociedade, seguia com poucas alterações de formato e conteúdo.

Assim, durante a chamada Nova República (mesmo com algumas variações no tom e nos temas), a conversação cívica entre Estado e sociedade assumia uma abordagem de “prestação de contas” por parte do governo – mas com baixo envolvimento do cidadão nas políticas implementadas. No período FHC, por exemplo, o governo decidiu privatizar várias empresas, sem promover um debate amplo e público com os cidadãos acerca dessas medidas (por meio de uma efetiva “comunicação pública”).

O mesmo pode ser dito sobre as discussões no Congresso: por exemplo, as mudanças no sistema de previdência no período FHC foram objeto de críticas e debates na mídia, mas acabaram sendo implementadas praticamente à revelia de consulta e debate entre governo e opinião pública. Características semelhantes se mantiveram também na apresentação de políticas públicas que até então não mobilizavam adequadamente os movimentos sociais – cujas organização e força foram mais desenvolvidas posteriormente.

No processo de consolidação da sociedade civil participativa, organizações passaram a negociar formas de adensamento

cívico, complexificando a organização social à medida que incluíam outros atores na mediação política, como partidos, associações, grupos de *lobby* e movimentos sociais dispersos.

Nesse período, a ascendência do Partido dos Trabalhadores por meio da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, numa conjuntura econômica e financeira bastante favorável, foi marcada por políticas públicas que beneficiaram as classes desfavorecidas (como a Bolsa Família) e os estratos que desejavam uma ascensão social (por meio de políticas educacionais, entre outras). Mas as disputas nas entranhas do poder cresceram sobremaneira durante os 14 anos de gestão petista no governo federal, culminando no *impeachment* de Dilma Rousseff e, em seguida, na eleição de Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República.

A ascensão de Bolsonaro contou com o apoio dos conservadores do Congresso que já vinham apresentando sinais de convergência com as pautas dos religiosos e militares em outros temas (tais como a liberação do uso de armas pelo cidadãos como forma de combate à violência). Essas propostas tiveram a adesão de eleitores que alimentavam a expectativa de uma mudança política radical à direita.

O quadro de profunda divisão política entre os brasileiros redundou também no afastamento entre o Estado e os cidadãos. Enquanto, de um lado, a sociedade civil se organizava para ampliar sua capacidade de expressão pública, de outro o Estado se manteve avesso à discussão.

A esse quadro se somou mais recentemente a problemática da desvalorização das mediações institucionais clássicas na política e sua substituição pelas mediações tecnológicas digitais (das quais as redes sociais tornaram-se a face mais visível). Assim, sem

ações concretas (tanto por parte do Estado quanto da sociedade civil) que poderiam impulsionar a redefinição da “comunicação pública”, o que se observa atualmente é seu esvaziamento. Mais lamentável ainda, as próprias atitudes do governo federal vêm reforçar, ao contrário, a antiga “comunicação governamental”, exercida equivocadamente com o nome de “comunicação pública”.

Esse breve percurso histórico permite esclarecer, de uma vez por todas, a diferença entre comunicação governamental e comunicação pública. Mas, para além dessa distinção pragmática e conceitual, a revisão de nossa recente história política também permite situar esta obra que aqui se apresenta como a terceira produção coletiva do Grupo de Pesquisa.

Quando o Compol iniciou suas atividades, num período anterior ao meu retorno para a pós-graduação da USP, eu já havia publicado dois livros sobre temas para a discussão nessa trajetória: o primeiro sobre Capital Social, e o segundo, uma coletânea sobre Comunicação e Política (cujo subtítulo continha os temas “capital social, reconhecimento e deliberação”), em parceria com Ângela Marques.

Estas duas obras (e a bibliografia em que se baseavam) foram importantes subsídios para os trabalhos iniciais do Grupo de Pesquisa, e consolidaram discussões que, posteriormente, evoluíram para o primeiro volume da trilogia – cujo título é “Comunicação Pública e Comunicação Política: interlocuções, interlocutores e perspectivas”. Naquela obra, nosso intuito era o de mostrar os diferentes elementos que conectam os dois campos da comunicação, abrangendo seus sujeitos, os temas de abrangência e novas abordagens que ocupavam alguns dos pesquisadores de nosso grupo.

O segundo volume da série, “Pesquisas em comunicação pública e política: vertentes teóricas e metodológicas”, foi o resultado de três anos de pesquisa no Compol, e se baseou no estudo de obras publicadas no exterior, ainda inéditas no Brasil – que foram, claro, trabalhadas no contexto da bibliografia nacional disponível. Três obras merecem destaque aqui: o livro de Jürg Steiner, *The Foundations of Deliberative Democracy*; a coletânea de Erick Bucy e Lance Holbert, *The Sourcebook for Political Communication Research*; e a obra de Robert Craig e Heidi Muller, *Theorizing Communication*.

Da bibliografia nacional, destaco importantes contribuições de Maria Immacolata V. Lopes, José Luiz Braga, Luiz Cláudio Martino, Ciro Marcondes, Wilson Gomes, Luis Felipe Miguel, Rousiley Maia e Ângela Marques.

A partir dessas inspirações, o intuito do grupo foi o de enriquecer as discussões sobre possibilidades teórico-metodológicas nos estudos de comunicação pública e política – contribuindo, assim, para a fundamentação e para a criatividade científica.

Este terceiro volume, “Comunicação, políticas públicas e discursos em conflito” busca, portanto, a retomada da valorização da comunicação pública e de tudo que ela implica, a saber, o diálogo frutífero entre Estado e sociedade, a participação cidadã no desenvolvimento e implantação das políticas públicas, o amadurecimento dos processos democráticos e, por que não dizer, a demonstração de que é bem mais que simples “comunicação governamental”. Após uma perspectiva mais teórica e metodológica, corre agora uma virada pragmática entre os estudos do grupo. As preocupações se voltam para pesquisas específicas e aplicadas sobre políticas públicas.

Registro a seguir breve um comentário sobre cada um dos capítulos deste volume, destacando as autoras e autores, bem como as possibilidades apontadas pelos textos para o aprofundamento da comunicação pública.

Na primeira seção da coletânea, dois textos debatem desafios do atual contexto tanto para os estudos quanto para iniciativas práticas em comunicação pública. No primeiro, o filósofo Paulo Ghiraldelli Jr. se debruça sobre o esvaziamento das narrativas informativas e a preponderância da imagem na sociedade contemporânea. De forma crítica e provocativa, o olhar do autor é para o atual cenário político brasileiro após a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Ao situar sua análise, ele também expande a interpretação sobre um tempo em que a imagem perdeu qualquer enredo. No campo da política, isso anula a possibilidade de debate e troca de ideias na “sociedade do espetáculo” (Debord) – o que, no Brasil, levou a uma transição de governo baseado numa exposição crua, sem discurso, sem propostas.

No segundo artigo da primeira seção, Guilherme Fráguas Nobre e eu registramos inquietações construídas ao longo de pesquisas conjuntas que vão convergindo para a seguinte pergunta: é possível conceber comunicadores públicos artificiais, e comunicadores políticos artificiais? Temos aqui uma reflexão sobre os desafios apresentados pela tecnologia e a reconfiguração dos sujeitos de comunicação baseados em softwares e algoritmos programáveis. A consequência dessas inovações sobre a qualidade dos discursos ainda é pouco discutida entre os estudos de comunicação.

A parceria do artigo se baseia na longa trajetória entre os dois pesquisadores, onde Nobre, desde 2002, em sua tese de

doutorado sob minha orientação, já trilhava seu caminho em torno de questões teóricas das novas tecnologias e dos agentes comunicacionais, enquanto eu me concentrava na comunicação pública do ponto de vista de entes humanos e sociais. A aproximação entre os pesquisadores trouxe a oportunidade de Nobre contribuir para o desenvolvimento teórico da comunicação pública. Neste artigo, nos reunimos para celebrar, finalmente, as contribuições mútuas.

Na sequência, os capítulos estão organizados de acordo com as políticas públicas a que se dedicam. É necessário ressaltar aqui que as discussões apresentadas pelos autores refletem os acontecimentos políticos a partir das eleições de 2014 e, na sequência, do *impeachment* da presidente eleita, Dilma Rousseff – substituída pelo vice Michel Temer, num processo que marca o desmonte do Estado voltado para o social. E em 2018, temos como pano de fundo a campanha de Jair Bolsonaro, que assumiu o poder em 2019.

Na seção sobre Comunicação Pública e Saúde, há três artigos sobre temas específicos desse segmento. O primeiro deles, escrito por Devani Salomão, é fruto de uma pesquisa de pós-doutorado sobre o Guia Alimentar para a População Brasileira, mostrando como uma política pública de combate à obesidade pode ser alvo de críticas. Sua reflexão se inicia com o questionamento sobre o que é um problema público e como sua tematização leva à formulação de políticas públicas.

O artigo de Salomão, Carvalho, Machado, Foschi e Sellwood apresenta uma análise de conteúdo dos discursos dos diversos ministros da Saúde do Brasil entre 2001-2017, no âmbito da Assembleia Mundial da Saúde, da OMS. Esta metodologia é um importante recurso nos estudos da comunicação pública, permi-

tindo identificar como as diferentes vozes em torno de políticas públicas (neste caso, de saúde) ganham espaços de representação – mais ou menos distantes do Estado e da conformação de programas que efetivamente alcancem os interesses sociais mais prementes.

O terceiro capítulo na seção sobre Comunicação Pública e Saúde é assinado por Foschi, Gil e Diniz. O texto trata do debate sobre o parto humanizado *vis-à-vis* a epidemia de cesáreas em hospitais públicos e privados brasileiros – apresentando criticamente os argumentos que justificariam esta opção. No estudo, o interacionismo simbólico de George Mead e Herbert Blumer oferece a perspectiva necessária para investigar como opera a comunicação para a tomada de decisões na assistência ao nascimento.

Na seção seguinte, Gean Gonçalves e Nelson Neto analisam, do ponto de vista da comunicação pública, as disputas discursivas sobre gênero – no contexto da eleição recente de candidatos que reforçam o chamado combate à “ideologia de gênero”. Os autores oferecem uma visão contextualizada sobre a moralização dos discursos políticos em toda a *Nossa América* (num tratamento decolonial sobre a América Latina) e abordam as dificuldades para a elaboração de uma política pública inclusiva e diversa de gênero, constrangida por discursos de intolerância.

Para abordar a relação entre Comunicação Pública e Educação, Gil, Oliveira e Gorgueira lidam com o debate sobre o Projeto da Escola Sem Partido (ESP), analisando as disputas e os conflitos argumentativos dos vários atores sociais sobre o tema – e o fazem pela perspectiva interpretativa de Chantal Mouffe. Os estudos indicam a dificuldade na sociedade brasileira de dar vazão à uma discussão antagonística sobre a política educacional.

Os entraves comunicativos são tema também do texto que aborda a relação entre Comunicação Pública e Ciência. Mônica Santos e Túlio Fonseca tratam das dificuldades de compreensão (e comunicação) de mensagens divulgadas no *Twitter* com a *hashtag* #ExistePesquisaNoBR, devotada à divulgação da pesquisa científica como forma de protesto à ameaça de cortes de verbas públicas para incentivo da ciência. O texto aponta para uma longa trajetória ainda a ser percorrida para a valorização da comunicação da ciência, além do jornalismo científico.

Entre os textos que se dedicam à análise do discurso das mídias na conformação das políticas públicas, está o capítulo elaborado por Henrique Macedo e Jacqueline Sinhoretto, na seção Comunicação Pública e Segurança. Os autores estudam o discurso político e das mídias sobre a violência, mostrando como tem dominado o viés populista e punitivista sobre o tema.

Na mesma seção, Luciana Moretti Fernández busca “as vozes do crime” nas letras do funk proibido, tentando entender se há relação entre o mundo representado nas músicas e as políticas públicas de segurança – numa potencial falta de comunicação entre os universos da criminalidade, encarceramento massivo e marginalização da cultura periférica. O capítulo é uma contribuição particular para os estudos metodológicos baseados na *Grounded Theory*, com o uso de mapas conforme a proposta da Análise Situacional (de Adele Clark). A proposta é triangulada com a teoria dos dispositivos comunicacionais, de José Luiz Braga, oferecendo um exemplo de criativa e fundamentada metodologia de pesquisa em comunicação.

Artur Roman investiga, via comunicação política, as propostas dos candidatos à Presidência da República durante as elei-

ções de 2018, mapeando quais deles incluíam (ou não) planos de políticas públicas para as pessoas com deficiência. O mapeamento dos discursos eleitorais oferece a possibilidade de avaliar a coerência programática dos partidos políticos, instituições fundamentais de mediação do interesse público.

O viés institucional foi escolhido por Mota, Nogueira e Buzzoni para avaliar como a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo tem usado o trabalho em rede para viabilizar a aplicação de políticas públicas de acolhimento a migrantes. Este formato exige uma comunicação mais estruturada para relacionar as diferentes contribuições para o funcionamento de uma política integrada.

Também com uma perspectiva institucional integrada com a análise sobre a vida nas cidades, as autoras Oliveira, Oliveira e Nader se debruçam sobre o programa *Minha Casa, Minha Vida* como fio condutor da pesquisa que relaciona comunicação pública e moradia. A análise que elas oferecem pode contribuir para a configuração de melhores políticas públicas de habitação.

Por fim, Zanei Ramos Barcellos faz um estudo comparativo da cobertura sobre transporte público entre os jornais *El Tiempo*, de Bogotá, na Colômbia, e *Gazeta do Povo*, de Curitiba (Sul do Brasil) – mostrando como ambos têm estado distantes do cidadão comum. O capítulo reforça o conjunto de textos que, nesta coletânea, valorizam o papel das mídias na discussão sobre políticas públicas, contribuindo ainda para ampliar nosso campo de visão para o contexto mais amplo da América Latina.

Como coordenadora do Compol, sinto-me novamente honrada de trazer à luz mais essa contribuição científica para nosso País, que é, vale repetir, a valorização e o engrandecimento da

comunicação pública. Como apresentado, os textos deste volume relacionam a comunicação pública com a saúde, com a educação, com a tecnologia, com as políticas públicas para a habitação, a migração, a segurança pública, o transporte metropolitano, as relações de gênero, a inclusão de deficientes e a própria popularização da ciência. Se durante boa parte de minha carreira me vi impelida a repetir incessantemente que comunicação pública não deve ser confundida exclusivamente com comunicação governamental, hoje posso afirmar, com alívio, que nos últimos anos a comunicação pública conquistou maturidade como conceito acadêmico e prática profissional – aportando contribuições fundamentais para a sociedade.

Registro, por fim, os agradecimentos pelo apoio recebido pelo Compol: muito obrigada à USP, à Escola de Comunicações e Artes e ao CRP (Departamento de Propaganda, Relações Públicas e Turismo), que nos acolhem; à Pro-Reitoria de Pesquisa e à Comissão de Pesquisa da ECA, pelo incentivo à ciência; e muito especialmente à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM). Nossa publicação é fruto de trabalho e de apoio institucional de todos. Agradeço, também aos orientandos e membros pioneiros e novos e também aos convidados desta terceira coletânea.

São Paulo, maio de 2019.

CONTEXTO E DESAFIOS

O DOMÍNIO DA IMAGEM OBSCENA OU O Esvaziamento da Comunicação Política no Brasil

Paulo Ghiraldelli Jr.¹

RESUMO

O presente capítulo apresenta um olhar filosófico atual sobre uma comunicação pública e principalmente política dominada pelas imagens sem enredo. A partir da análise da ausência de discursos e propostas na campanha do atual presidente brasileiro, Jair Messias Bolsonaro, o texto amplia a discussão sobre a predominância das imagens cruas no contexto de uma outra modernidade. Esvaziadas de enredo, legenda, ideias e discursos, as imagens prevalecem em sua forma obscena ou pornográfica, apenas com valor de exposição. A reflexão se aprofunda ao lado de autores como Guy Deobord, Walter Benjamin e Thomas Macho, numa crítica necessária ao contexto político nacional.

PALAVRAS-CHAVE: imagens, espetáculo, face e cara, Bolsonaro, discursos.

¹ Doutor e mestre em Filosofia pela USP. Doutor e mestre em Filosofia da Educação pela PUC-SP. Bacharel em Filosofia pelo Mackenzie e Licenciado em Ed. Física pela UFSCar. Pós-doutor em Medicina Social pela UERJ. Professor titular pela Unesp. Autor de mais de 40 livros e referência nacional e internacional em sua área, com colaborações nos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo. Professor no exterior e no Brasil. Pesquisador convidado da ECA-USP com atuação no Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol). Jornalista profissional. E-mail: ghiraldelli.filosofia@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em 1776, ano da Independência Americana, Adam Smith publicou o seu célebre Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Nesse livro, o autor, um dos principais arautos do liberalismo, fez questão de evocar a necessidade da educação pública, de modo a tornar a população de um país capaz de julgar seus governantes de modo racional, sem idiossincrasias, abstendo-se do que ele qualificou como movimentos bruscos conduzidos por paixões não ponderadas. Na verdade, Smith estava preocupado antes com comunicação que com educação. Ao gosto de outros iluministas, ele apostava que a educação poderia tornar um povo mais dócil, exatamente por ganhar entendimento das leis e projetos governamentais, quando do recebimento de informações do governo a esse respeito.

Na linguagem atual, diríamos que Adam Smith estava interessado em fenômenos de comunicação política e comunicação pública.

Os liberais nunca deixaram de acreditar, ainda que com variações, na capacidade dos governantes de explicitar funções aos governados e, nesse movimento, serem não só entendidos quanto aceitos. A fé nas narrativas produzidas de um polo para o outro, mesmo em períodos os mais turbulentos, nunca se dissipou. De certo modo, os liberais sempre advogaram que, em boa medida, uma nação rica não poderia ter conseguido sua riqueza sem ter um povo afinado com as narrativas vindas do poder.

Talvez essa seja, ainda, uma das principais características da política liberal, em oposição à política conservadora (tomando

aqui a nomenclatura americana). Todavia, seria arriscado dizer que, nos dias atuais, mesmo os liberais mais confiantes na interação entre humanos, entre governantes e governados, não tenham lá alimentado algum ceticismo sobre isso. Afinal, é difícil não ver que as coisas não são mais as mesmas. Algo ocorreu com as narrativas informativas de um modo geral no mundo atual. Nossa modernidade, ao menos no âmbito da comunicação pública e política, é uma outra modernidade.

O texto que segue fala sobre vicissitudes dessa modernidade tardia quanto ao que entendemos como “fenômeno comunicativo”.

1.

Quando o ator brasileiro Ney Latorraca viu a capa da revista “Manchete” estampando uma foto de Fernando Collor, então com 40 anos, alto e esguio, estendendo a mão para o eleitor-leitor, ele afirmou com segurança: “é a candidatura do corpo”. Tinha tudo para vencer as eleições. E venceu. Mas hoje eu diria: a imagem do corpo nada mais era que a antessala da preponderância da imagem enquanto imagem. Do que se trata? Aponto aqui para a imagem em favor do espetáculo, ou, mais acertadamente, a imagem que se faz importante por ser imagem, nada mais.

Naquela época da eleição de Collor, olhamos a mata e vimos só a árvore, não a floresta. Ficamos com a imagem do corpo, quando na verdade o que tínhamos de notar era a preponderância da imagem enquanto imagem. Isso, na época, ainda não estava claro. É que Collor ainda tinha um discurso, uma narrativa,

um texto. Collor foi de um tempo em que imagens ainda pediam legendas. Ele não se furtou em fornecê-las. Mas fez isso de um modo inusitado.

Nos primeiros dias de governo, deixou para a imprensa uma foto em que pilotava um jato da FAB. Sucesso total. Passou então a se comunicar com a população sem mediações, através de frases que colocava em sua camiseta, num peito viril. Toda manhã, ficava-se sabendo de seus planos e disposições pelos dizeres da camiseta. Na época, foi Marilena Chauí quem notou, na Folha de S. Paulo, sabiamente, a técnica fascista embutida nessa prática. Mas deveríamos ter visto mais que isso. Não vimos. Ainda não era o tempo.

Collor era o homem da imagem, mas esta ainda não se desvinculava do texto, não o anulava ou o desdenhava. A situação para a qual caminhamos, e que só agora efetivamente alcançamos, é bem diferente.

Só agora entendemos a vassoura de Jânio Quadros e o uso do corpo por Collor. Pois só agora chegamos ao que chegamos: vimos Jair Messias Bolsonaro se transformar no primeiro candidato à Presidência da República a se apresentar única e exclusivamente pela imagem, sem qualquer texto e proposta. Nem corpo nem vassoura. Apenas a pantomima e abstenção da atividade neuronal. Uma imagem pouco mensageira do logos, um raio de silhuetas de objetos em favor do gesto estereotipado. Trata-se da imagem sem qualquer enredo que diga algo interessante. A imagem que nada é senão o ato, a ação, o brusco. Eis o que é o conteúdo da imagem atual: a fanfarronice dos objetos – a mesa dançante aludida por Marx em *O Capital* –, o vazio dos atos circenses a esmo, a histeria sem busca de divã ou clínica. Sim: antes

histeria que depressão, pois o sujeito contemporâneo está mais, realmente, para o histérico.²

Bolsonaro nos trouxe a infância irrequieta, a puerilidade perigosa, a imagem pela imagem. Sua campanha em 2018 foi, pela primeira vez, a campanha da imagem sem criatividade. A imagem sem a narrativa tradicional a ela acoplada e sem qualquer coisa senão a repetição do próprio imaginário tosco e infantil de um senso comum idiotizado.

Bolsonaro fez da imagem o que ela já prometia e o que, afinal, era o que ela própria havia desejado. A imagem no capitalismo, ao se tornar peça central, nunca quis outra coisa senão a sua emancipação em relação à legenda.

Ele, Bolsonaro, chegou ao seu público por fotos e vídeos que se tornaram memes. Sua foto chutando o boneco de Lula com pijama de prisioneiro tornou-se uma coqueluxe durante a campanha. Seus filhos se mostraram armados em comícios, propositalmente – para que fossem assim fotografados. Ele propagou os gestos obscenos de atirar com as mãos e dedos. Ele agarrou a câmera de TV e fez dela uma metralhadora para “eliminar a petralhada”. Nenhum outro candidato fez esses gestos ou usou de apetrechos em comícios – não dessa maneira. Em vídeos, ele inseriu o dedo em um orifício de um livro de educação sexual, imitando um pênis. Como fazem muitos candidatos, ele não se importou em corrigir sua arcada dentária, que pende para um

² Sobre o homem contemporâneo, vale a pena mensurá-lo tendo em conta a seguinte observação de Peter Sloterdijk: “O processo do mundo, no seu conjunto, tem muitos pontos em comuns com uma ‘party’ de suicidários de grande escala do que com uma organização de seres racionais que visem a sua autoconservação”. Sloterdijk, P. **A intoxicação voluntária**. Lisboa: Fenda, 1999. p. 12.

lado, muito menos educou sua voz, que é incômoda por causa de um problema de língua presa. Afinal, o que importava é que a imagem nua e crua prevalecesse no imaginário dos toscos de espírito – aqueles a quem as narrativas e legendas não fazem falta.

O segredo dos tempos: que exista um imaginário que denota primitividade, para servir de aderência – esta é a palavra – para as imagens lançadas pelos memes de Bolsonaro.

Foi a primeira vez que a imagem de candidato político veio despida de texto. Ela veio apenas como imagem, ou seja, como o que surge para excitar, quase como uma pornografia. Ou melhor: de fato como pornografia.

No que segue, falo desse assunto em três partes. No tópico 2, abordo a preponderância da imagem na sociedade atual, utilizando-me de Guy Debord. No tópico 3, abordo a imagem do rosto em nossos tempos, seguindo a dualidade valor de culto e valor de exposição, de Walter Benjamin. No tópico 4, que finaliza este texto, lembro de análises de Thomas Macho para falar do rosto entalhado e de como a personalidade assume esse entalhe. Em todo o texto, a ideia básica é percorrer o fenômeno “Bolsonaro” como estrela de uma campanha autenticamente contemporânea, aquela campanha em que o essencial é ser não simples, mas praticamente simplório, e altamente eficaz na capacidade de produzir imagens que já estavam em nossas retinas há muito.

2.

As imagens produzidas por Bolsonaro, como se apresentaram na sua campanha política, fizeram o Brasil finalmente entrar

na narrativa que foi traçada por Guy Debord, ao falar da “sociedade do espetáculo”. Demorou, mas o gesto de cerrar os punhos ou fazer o “V” da vitória ou coisa parecida perdeu espaço para os gestos histriônicos com uso de objetos. O personagem propriamente humano passou para segundo plano, deixando a imagem do grotesco, enquanto pura imagem de espetáculo circense, ganhar o papel de protagonista da campanha. Bolsonaro não tinha o que dizer, então disse o que os nossos tempos dizem: que tudo seja para ver, não para pensar.

Ver o quê? Do que é composto o espetáculo? Ora, do arremedo do circo, do arremedo da guerra, do arremedo de Rambo, da imagem que não pode mais comunicar outra coisa senão as onomatopeias do “bum”, “ratatará”, “bang”. “Mito” – eis a palavra-chave para imagens de onipotência feitas não só com pessoas, mas principalmente com objetos, ou com pessoas que imitam objetos. Ou objetos que se mostram abjetos.

Chutar um boneco de um adversário político – por que isso? Duvido que isso tenha sido feito em qualquer outra época ou país. Nem Hitler foi combatido assim pela indústria cinematográfica de propaganda de Guerra, dos *experts* americanos da mídia. Caso Donald Trump tivesse usado tal técnica, Hillary Clinton teria vencido a eleição presidencial nos Estados Unidos em 2016. O Brasil atingiu a espetacularização completa antes dela vingar no centro do capitalismo.

Mas como chegamos a isso?

Dizem que as características dos pais nunca se explicitam nos filhos, mas sim em sobrinhos, ou seja, as coisas vingam com clareza nas periferias. O capitalismo é assim. Não o vemos de todo na Inglaterra ou na Alemanha ou nos Estados Unidos se não

acompanhamos as caricaturas nascidas nas periferias. Que o Brasil tenha sido um dos lugares a trazer a espetacularização profetizada por Debord de modo mais aviltante, segue essa regra.

O que Debord afirmou está em um dos mais proféticos parágrafos postos em um livro:

A primeira fase da dominação da economia sobre a vida social acarretou, no modo de definir toda da realização humana, uma evidente **degradação do ser para o ter**. A fase atual, em que a vida social está totalmente tomada pelos resultados acumulados da economia, leva a um **deslizamento generalizado do ter para o parecer**, do qual o ter efetivo deve extrair seu prestígio imediato e sua função última. (DEBORD, 2015, p. 18, grifo meu).

E Debord acrescenta, logo em seguida: “quando o mundo real se transforma em simples imagens, as simples imagens tornam-se seres reais e motivações eficientes de um comportamento hipnótico”. (DEBORD, 2015, p. 18).

Bolsonaro, chutando o boneco de Lula ou metralhando gente, trouxe a imagem do espetáculo que temos hoje na compreensão de nossas retinas: o vídeo *game*, a guerra, o cinema da violência e das explosões. Punhos cerrados são para o velho movimento operário e para candidatos que perderam o bonde da história. Não se deve tentar trazer a imagem para uma semântica histórica carregada de intenções emancipadoras, mas sim para uma protossemântica já amalgamada no imaginário popular infantilizado, posto pela imagem como substituta definitiva do texto. A imagem pela imagem não vem da indústria cinematográfica, mas

do movimento do capitalismo que faz o que tem que fazer para que tudo vire imagem e só tenha o que dizer como imagem. Dizer o quê? Nada! Apenas tornar as relações humanas ainda possíveis pelo seu arremedo de serem peças das relações do mercado.

Fazer do mundo uma época em que as imagens são sua realidade é a especialidade da sociedade de mercado. Debord, claro, se inspirou em Marx para falar o que falou. Do que se trata?

A sociedade capitalista como sociedade de mercado é o lugar em que o produto perde seu valor de uso para se transformar em mercadoria e, então, só portar e comportar valor de troca – ou simplesmente valor. No mundo mercadorizado nada é para ser usado. Tudo é valor enquanto valor abstrato, enquanto horas de trabalho incorporadas e, portanto, trocável por horas de trabalho incorporadas. Troca de equivalentes é uma forma de trazer todos nós para o campo da abstração. Ao mesmo tempo, para que isso ocorra, é necessária a separação entre o produto e o trabalhador. Essa separação garante o mercado, sua existência, o fim da visão que olha para as coisas como contendo utilidades, e a protagonização da visão que olha para as coisas como objetos que, uma vez sem utilidade, sem valor de uso, se transformam em substitutos de obras de arte. As mercadorias ensinam todos a se transformarem em expectadores. Eis um aprendizado que nos molda irreversivelmente. Elas inauguram a vitrine e, portanto, mais tarde, pela tecnologia, a TV, até o momento de poderem fazer com que todos também se tornem imagens como elas, nos celulares. Do fim do valor de uso em favor do valor de troca para se chegar à vitrine física até a vitrine que acolhe a nós mesmos como modelos através de vídeos e fotos dos celulares, percorremos pouco mais de quinhentos anos.

Nessa sociedade, a imagem logo poderia ser imagem por ela mesma, sem qualquer enredo. Uma imagem sem texto, que se sustente por ela mesma, precisa ser uma imagem do que já está no imaginário. O histrionismo de Bolsonaro veio das peripécias de “O Gordo e o Magro”, passando por “Rambo” e chegando ao rolê de Neymar. Da imagem rica para a imagem desalmada, desespiritualizada, empobrecida. É preciso um picadeiro de semântica pobre para que o imaginário pobre dos pobres de espírito, que somos todos nós, nos dê o entretenimento necessário.

Bolsonaro fez o show. Chutou Lula. Metralhou. Ousou pegar a criança e ensiná-la a fazer arma com os dedos. Quebrou o pudor. Não à toa, deixou-se fotografar junto com um ator pornô que confessou estupro, em plena TV (Alexandre Frota no programa de Rafinha Bastos, na Band). Pois a imagem pela imagem é a obscenidade completa. A mercadoria, sabemos nós, é obscena.

Mas, afinal, por que todos os outros candidatos não atuaram assim? Por uma razão simples: todos que disputaram com Bolsonaro eram candidatos antiquados. Perderam o laço com a nossa contemporaneidade. Insistiram em fazer da imagem a imagem do rosto, chamando o olhar para as suas bocas e olhos, uma vez que suas imagens ainda estavam associadas ao que é proferido por esses órgãos, ou seja, a narrativa do discurso, a narrativa racional que visa convencer pela exposição de ideias. Mas quem está interessado em discurso e ideias? Como o próprio Bolsonaro disse: “quem está interessado em aluno crítico?”.

3.

Aqui, para entendermos como o rosto é e não é um problema para os contemporâneos, nada melhor que recorrer à noção de Walter Benjamin de “valor de exposição”.

Benjamin notou que, junto da oposição entre valor de uso e valor de troca, surgiu o valor de exposição. Agamben comenta assim essa descoberta benjaminiana:

a fim de caracterizar a transformação que a obra de arte sofre na época de sua reprodutibilidade técnica, Benjamin havia criado o conceito de ‘valor de exposição’. Nada poderia caracterizar melhor as novas condições dos objetos e até mesmo do corpo humano na idade do capitalismo realizado do que esse conceito. Na oposição marxiana entre o valor de uso e o valor de troca, o valor de exposição sugere um terceiro termo, que não se deixa reduzir aos dois primeiros. Não se trata do valor de uso, porque o que está exposto é, como tal, subtraído à esfera do uso; nem se trata de valor de troca, porque não mede, de forma alguma, uma força-trabalho. (AGAMBEN, 2007, p. 77-78).

Benjamin opôs “valor de exposição” a “valor de culto”. O valor de culto tem a ver com a obra que está velada e que possui sua aura. Ela perde importância no capitalismo avançado, enquanto o valor de exposição ganha importância. Ele exemplifica essa ideia ao tratar da popularização da fotografia. O elemento de resistência, então, é o rosto humano. Como ele diz, “sua última trincheira é o rosto humano”.

Não é por acaso que o retrato era o principal tema das primeiras fotografias. O refúgio derradeiro do valor de culto foi o culto da saudade, consagrado a amores ausentes ou defuntos. A aura acena pela última vez na expressão fugaz de um rosto, nas antigas fotos. É o que lhes dá sua beleza melancólica e incomparável. Porém, quando o homem se retira das fotografia, o valor de exposição supera pela primeira vez o valor de culto. (BENJAMIN, 1987, p. 174).

Essa situação é aquela da qual só Bolsonaro, entre todos os candidatos, poderia aproveitar. Não tendo nada para dizer, o melhor seria compactuar com o êxito do valor de exposição. A regra: não enfatizar o rosto, que uma vez presente lembra a fala, o discurso, a narrativa racional. Então, o melhor é que saia o homem e entre o espalhafato, ou seja, a arma ou o corpo como uma peça armada (ou imitação da arma), então, que saia o homem e entre o chute e o boneco. O homem é o rosto, mas o rosto atrai o culto, o rito, a oração, a narrativa. Sem o homem, só com o histrionismo de objetos e mãos que fazem objetos, a imagem ganha o que tem de ganhar em uma “sociedade do espetáculo”, a sua ampliação como valor de exposição.

Mas, inserido entre os seus pares, então voltados para uma campanha política tradicional, Bolsonaro também tinha de ser um rosto. Como ele conciliou uma tal situação? Ora, ele não precisou se esforçar. Tudo conspirou a seu favor.

Logo ele se adaptou, também aí, ao momento mais contemporâneo. Se o rosto tinha de surgir, não deveria emergir como rosto e, sim, como face. Esta, segundo Byung Chul Han, é o que não aparece nas velhas fotos, mas no *Facebook* e na produ-

ção do *photoshop* (HAN, 2017, p. 29). Aqui, nesses locais, não há nenhuma aura e, enfim, o que se faz presente é o mesmo, o que se repete, o que é mera superfície sem rugas e sem expressão humana, mas com expressão caricaturesca, burlesca, como se todos fossem objetos, bonecos de mesmo olhar. As fotos atuais, todas seguindo o padrão *Facebook* (que nome, heim?), mostram moças que posam de maneira igual, com rostos (ou melhor, faces!) iguais, montados pela maquiagem padrão. Tudo é feito para o máximo de exposição. Nenhuma face assim lembra a fala, a narrativa ou o discurso. Nenhuma face quebra a imagem ou a secundariza por meio de um pedido por discurso. Também o rosto de Bolsonaro, quando não podia ser evitado, passou a apresentar uma só configuração, se fazendo face: um sorriso um tanto sarcástico, com a mesma abertura da boca para qualquer situação. O sorriso estereotipado evita que se peça um discurso, uma fala, uma ideia, do mesmo modo que as meninas do *Facebook* postam carinhas com bico, beijo, enquanto os meninos, como o Neymar, fazem as fotos com a língua para fora. Não há o que dizer, dizem essas faces. É a face, ou seja, o rosto em estilo superfície – a cara de Bolsonaro. A face da cena que é a face obscena.

Nessa situação, Byung-Chul Han comenta: “na sociedade expositiva cada sujeito é seu próprio objeto-propaganda; tudo se mensura em seu valor positivo. A sociedade exposta é uma sociedade pornográfica; tudo está voltado para fora, desvelado, despido, desnudo, exposto” (HAN, 2017, p. 31-32). Mas isso ocorre porque o que é despido não possui rugas ou história, não se faz como rosto humano.

Ninguém se colocou tão a nu em uma campanha quanto Bolsonaro. A fachada que ele levou fechou o quadro. Ele foi apresentado,

então, com a barriga aberta, sem camisas, ou de pijama, trazido para a imagem, em máxima exposição, como aquele que continuava seu show de peripécias mesmo após a peripécia máxima. Fotografado no hospital em uma aparência deplorável, ele se fez ainda mais aquele que, então, nem poderia de fato falar. Se havia ainda, em sua imagem, algum rosto, ali ele desapareceu de vez. Bolsonaro se recolheu e, não podendo chutar o boneco de Lula, se calou de vez. Quando falou, foi agressivo, mas já eram os últimos dias da campanha, quando então poderia falar, pois não seria mais em um debate. Sua cara então falou, mas falou como toda cara contemporânea fala: aos gritos de frases simplórias que poderiam vir pelo *Twitter*.

Todos ficaram procurando Bolsonaro para o debate. O debate é onde há a celebração do valor do culto, uma quase cerimônia religiosa. A adoração do logos. Bolsonaro não foi. Claro, ele continuou cativo e ao mesmo tempo soberano, abusando das peripécias já tratadas, já fotografadas. Dali em diante, vieram então as danças de rua, as coreografias de pessoas imitando robôs e se dizendo bolsonaristas. Todas dispostas a andar juntas, contanto que nenhum discurso racional fosse necessário. E não era. Não é. Para esse tipo de gente, jamais será.

4.

O segredo de Bolsonaro para apresentar o rosto (e, ao mesmo tempo, dar-lhe característica apenas de face, de cara, impedindo assim que alguém viesse a dar atenção para a sua boca como algo humano, ou seja, que emite palavras) é revelado se trazemos à tona as observações feitas por Thomas Macho.

Este, comentando “O homem que ri”, de Victor Hugo, dedica-se a analisar a figura do Coringa, aquele representado pelo ator norte-americano Heath Ledger. Nesse caso, o Coringa é alguém que tem o seu sorriso não por efeito da natureza, mas por um talho feito por seu pai. Desse modo, o Coringa se transforma em Coringa, aquele que ri em qualquer situação. Estando sorrindo em qualquer situação, graças ao talho, ele assume seu rosto e o transforma em face, em caricatura, em cara. Sua personalidade incorpora a sua face. E então, ele realmente ri de tudo, inclusive da própria desgraça (GHIRALDELLI JR., 2017, p. 106).

É verdade que muitos de nós nos tornamos o nosso rosto transformado em face. Pois nossa face chama os outros e os faz dizerem coisas para nós que nos dão o parâmetro de quem somos, ou melhor, de quem seremos. Ao fim e ao cabo, somos de fato os que sorriem por meio de um talho. Os outros entalham uma personalidade em nós, que é própria do rosto que lhes apresentamos. Chegamos então a celebrar nossa transformação em viventes voltados para o exterior, em objetos obscenos, pornográficos. Apresentamos na alma o despudor do rosto, uma vez ensinado pelos outros que, afinal, somos aquela cara. Na época da sociedade do espetáculo, ficamos com cara de observadores. Mas, ao mesmo tempo, se também somos os elementos do palco, nos apresentamos segundo a regra da imagem preponderante: aparecemos com o rosto imóvel, a cara, a caricatura, ou seja, a face entalhada. Todos somos como que bailarinas do programa Domingão do Faustão (TV Globo): fazemos o show e ao mesmo tempo o vemos, mas sempre com o rosto do sorriso entalhado, fabricado por longo branqueamento de dentes e outros apetrechos padronizáveis. Fazer micagens como são os lindos sorrisos

largos é uma forma de perder o rosto e ganhar a face, que se mostra como cara.

Bolsonaro soube mostrar o rosto como cara. Apresentou-se entalhado (e depois, literalmente, esfaqueado). Quem iria cobrar outra coisa de um Coringa que não um sorriso único e uma mensagem sarcástica? Sabemos que o forte do Coringa não é o falar, e sim o trabalho de armar arapucas. Mas esperar o quê de um personagem cujo rosto é uma arapuca para si mesmo?

Nas milhares de foto que Bolsonaro apresentou, com um sorriso estereotipado e fazendo o gesto de atirar com as duas mãos, ele foi mostrando ser o candidato efetivamente com mais chances de ser sincero, ainda que uma sinceridade, digamos, animal ou cínica. Pois o que o entalhamento do rosto faz é produzir uma fusão entre cara e personalidade, de modo que todos acabam por não encontrar nenhuma fissura entre ambos. Por mais que a situação esteja ruim, o Coringa sempre está rindo. Quem o acusaria de ser falso?

O trunfo do Coringa é a fraqueza de seu adversário: Batman. Enquanto a justiça arbitrária precisa de máscara, ele, Coringa, abomina máscaras. Para que mascarar aquilo que é sua força? Ei-la: seu rosto preparado para rir até mesmo quando torturado por Batman na prisão.

Todo rosto, dizem Deleuze e Guatari, se rostifica e produz uma “organização forte” (GHIRALDELLI JR., 2017, p. 188-189). Eu diria, passam a compor uma cara. Essa organização forte desfaz-se da dicotomia tipicamente moderna de interior e exterior. O rosto tornado cara é sincero, ou melhor, obsceno, porque não tem exterior, nada pode esconder sendo só cara. Os personagens

de Nicolas Cage e John Travolta, no filme de John Woo (Face/Off), trocam de rosto, e em pouco tempo perdem suas personalidades anteriores adquirindo a personalidade dada pela cara, uma vez que esta já carrega consigo todas as relações possíveis do antigo hospedeiro. Bolsonaro ganhou uma cara entalhada por nunca ter usado do rosto, da boca e dos olhos, pois nunca teve qualquer ideia que viesse a necessitar da boca para expô-la. Coube-lhe bem, então, o silêncio, o uso da cara que lhe coube e que, por sorte, era a sua mesma. Isso lhe deu enorme vantagem na produção das imagens próprias para o nosso tempo. Somos a época do espetáculo. Mas não de qualquer espetáculo. Somos a época em que o aparecer, que é o que conta, deve aparecer em conexão com o próprio cultivo de imagem pela imagem. Bolsonaro é a comemoração da morte da legenda.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. O elogio da profanação. In: AGAMBEN, G. **Profanações**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 65-80.

BENJAMIN, W. A obra de arte na era da sua reprodutibilidade técnica. In: **Obras escolhidas I**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DEBORD, G. **Sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

GHIRALDELLI JR., P. **Para ler Sloterdijk**. Rio de Janeiro: Via Veritas, 2017.

HAN, B. C. **A sociedade da transparência**. Petrópolis: Vozes, 2017.

SLOTERDIJK, P. **A intoxicação voluntária**. Lisboa: Fenda, 1999.

COMUNICADORES ARTIFICIAIS, COMUNICAÇÃO POLÍTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA TRAJETÓRIA DE PESQUISA

Guilherme Fráguas Nobre¹

Heloiza Matos²

RESUMO

O artigo analisa a possibilidade de existência de comunicadores políticos artificiais e de comunicadores públicos artificiais. Antes, tenta fazer convergir duas linhas de pesquisa dos autores: a primeira, sobre comunicadores artificiais, e a segunda, em comunicação pública e política. Em formato de minimemorial, traça a trajetória de pesquisa em comunicadores artificiais, propondo modelos de tratamento da língua teoricamente programáveis em máquinas, e expando, também, experimentos de máquinas já capazes de comunicação; e traça, igualmente, a evolução da pesquisa em comunicação política (anterior, e já programadas em máquinas) e em comunicação pública (posterior, e relativa-

1 Doutor em Comunicação pela Universidade de São Paulo e Doutor em Economia pela Universitat de Girona, Mestre em Economia pela Universidade Federal do Paraná, Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: fraguas@usp.br.

2 Pós-Doutora em Comunicação pela Université Stendhal, Doutora e Mestre em Comunicação pela Universidade de São Paulo, Jornalista pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisadora Sênior da Pós-Graduação da ECA/USP e coordenadora do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol). E-mail: heloizamatos@gmail.com.

mente alheia às máquinas). A conclusão é a de que já existem comunicadores políticos artificiais (algoritmos que buscam interferir nas escolhas públicas) e comunicadores públicos artificiais (algoritmos que tentam interferir na conversação pública).

PALAVRAS-CHAVE: comunicadores artificiais, comunicação política, comunicação pública, comunicadores políticos artificiais, comunicadores públicos artificiais.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca convergir duas linhas de pesquisa: de um lado, o tratamento automatizado da língua (TAL) e os agentes artificiais, e de outro lado, a comunicação política e a comunicação pública. Pensado para ser um minimemorial de pesquisa – que repassa, geralmente baseado em publicações próprias, as ideias e sua evolução encadeada no tempo –, o texto quer, afinal, aportar dois conceitos: o de “comunicadores políticos artificiais” e o de “comunicadores públicos artificiais”.

As seções introduzem diversos experimentos acerca de agentes artificiais, muitos deles comunicacionais, e sugerem dois modelos de abordagem da língua (a matéria da comunicação): um modelo matemático-estatístico e um modelo de coordenadas cartesianas. A oferta de ambos modelos para, eventualmente, equipar máquinas comunicacionais, tem em mente a relativa escassez de modelos programáveis em máquinas originados em departamentos de comunicação. A comunicabilidade em máqui-

nas tem sido geralmente objeto de experimentos dos departamentos de computação – e quase nunca dos de comunicação.

Então, ao longo da trajetória de pesquisa sobre TAL e agentes artificiais, buscou-se por modelos de comunicação programáveis em máquinas (com origem nos departamentos de comunicação) e por modelos de comunicação já programados em máquinas (com origem nos departamentos de computação). Ausentes, no primeiro caso. No segundo caso, há uma curiosidade: as máquinas não são programadas para comunicarem; são, isso sim, programadas para interagirem, analisarem essa interação, e corrigirem “erros” percebidos (aprendendo e se autorreprogramando) – surgindo a comunicação como um *by-product* evolutivo. Daí, eis uma pergunta: podem os agentes comunicativos artificiais prescindir das ciências da comunicação?

Se essas publicações em TAL e agentes artificiais são em sua maioria de autoria individual – com exceções para duas colaborações com o pesquisador brasileiro Dr. Artur Matuck (NOBRE; MATUCK, 2016; MATUCK; NOBRE, 2016) –, por outro lado, quando se trata da trajetória de pesquisa acerca da comunicação política e da comunicação pública, o quadro se inverte: as publicações são majoritariamente coautoradas com a Dra. Heloiza Matos e Nobre (MATOS; NOBRE, 2014, 2016), e poucos são os casos de autoria individual. Vale notar, inclusive, que aqui se trata sempre de relações exclusivamente interpessoais (humanas). Pesquisas sobre agentes políticos artificiais já são registradas a partir de 1998. Neste campo, é fundamental discutir a possibilidade de que máquinas/algoritmos interfiram nas interações comunicacionais da esfera pública e até mesmo na tomada de decisões concretas acerca da coisa pública. No primeiro caso, tratar-se-

-ia de “comunicadores públicos artificiais”; no segundo caso, de “comunicadores políticos artificiais”. Nas palavras de Treré (2016, p. 127, tradução nossa), “ferramentas digitais já foram usadas com sucesso por partidos e governos para fabricar consensos, sabotar dissidências, ameaçar ativistas e reunir dados pessoais sem o consentimento dos cidadãos”³. Mas há mais por vir. Com a proposta de explorar algumas das aplicações destas tecnologias na comunicação pública e política, este texto vai convergir uma linha de pesquisa que tem sido exclusiva de humanos, com outra onde os agentes artificiais permeiam todas as esferas.

1. A FACE MATERIAL DA COMUNICAÇÃO

Pode a comunicação ser medida e controlada? Porque se não pode, tudo o que se diz acerca dela é retórica e aporia: eu digo, tu desdizes, nós redizemos; valendo cada possibilidade o mesmo. Mas, na prática, se a comunicação possuir uma face material, potencialmente tratável pela matemática e estatística, então a ‘ciência da comunicação’ (para além da teoria) talvez seja possível. O primeiro passo dessa jornada de pesquisa começa afirmando o seguinte:

A tecnologia comunicacional é o uso técnico que se faz da invariante comunicacional: a língua natural. Portanto, é o uso técnico que se faz da língua natural com o objetivo

³ No original: “digital tools have been successfully deployed (by) parties and governments in order to manufacture consent, sabotage dissidence, threaten activists, and gather personal data without citizens’ consent”. (TRERÉ, 2016, p. 127).

de incrementar a comunicabilidade. Não é propriamente a língua, mas o seu uso. (...) A tecnologia comunicacional permite navegar não propriamente pela língua, mas pelas atualizações da língua – que formam um estoque de registros processáveis. A busca de padrões nestes registros e sua posterior repetição junto ao interlocutor fonte é que teriam a capacidade de comunicar. O uso estatístico dessas atualizações em contexto eleitoral, por exemplo, poderia angariar empatia a quem melhor controlasse esse fluxo formal de/para o público interlocutor – o que nos leva à comunicação política. (NOBRE, 2012⁴, p. 262).

Elege-se, pois, a face material da comunicação, isto é, seu veículo físico, registrável: a língua. Claro, principalmente a língua com que se fala e com que se escreve, mas não apenas – dado que as outras modalidades expressivas (como os gestos) também possuem uma instância material registrável. É o uso da língua que permite comunicar – e seria desejável, desde um ponto de vista científico, entender como os diferentes usos da língua comunicam diferentemente. Breve, deve-se submeter os arranjos materiais da língua à matemática (e.g. análise combinatória e teoria dos conjuntos) e à estatística (e.g. análise probabilística de justaposição) – em busca de controlar a comunicabilidade.

A ciência da comunicação, aqui, estuda as formas da competência linguística do interlocutor. Ou seja, ela não se interessa necessariamente por unidades mínimas de

4 Embora a referência original para tais ideias esteja na Tese de Doutorado de 2002 (NOBRE, 2002), preferiu-se utilizar o artigo publicado no mesmo ano – cujo acesso via internet não apresenta dificuldades.

sentido (semantema). Antes, lida com arranjos vazios de significação. O uso estatístico que faz da língua não é diretamente gerador de sentidos: estes, quem os retira é o interlocutor, quando o arranjo expresso o pertence. É a prévia propriedade das formas que torna possível a comunicação. Quando o locutor repete formas contidas na competência linguística do interlocutor, ele garante automaticamente sua inteligibilidade e, mais, sua comunicação. Como só é possível falar em redundância num quadro de repetição, junto à determinada competência de termos já contidos nessa mesma competência, torna-se forçoso reconhecer a comunicação como sanção de tendência estatística preexistente. Assim, a comunicação, entendida como sintonia formal da expressão do locutor à competência impressiva do interlocutor, é não somente a tabulação da redundância do interlocutor, mas igualmente sua confirmação e fortalecimento. Esse reforço da redundância alheia ratifica a coação anterior ao estabelecimento da relação, e a comunicação daí resultante torna-se uma recompensa sem surpresa. Se a comunicação pode prever, é porque sua previsão é autorrealizável. A comunicação entendida como capacidade de corroboração formal é, por definição, regressiva. No limite, poder-se-ia dizer que a comunicação perfeita se dá sob redundância perfeita. (NOBRE, 2012, p. 271).

Aqui, há uma clivagem fundamental: de um lado, os sujeitos da comunicação, que fazem uso (reproduzem e consomem) da face material da comunicação; e de outro lado, a própria face material da comunicação (um repertório finito e customizável). Em teoria, um programa de computador com um *corpus* (base de dados) estatisticamente representativo dos usos (lexicais, sintáticos

e frasais) que alguém faz da língua poderia, em um experimento do tipo Teste de Turing⁵, “realmente comunicar” com essa pessoa. Vale notar: o *software* apenas repetiria padrões matemático-estatísticos, oferecendo réplicas prováveis para dados contextos; mas caberia à pessoa julgar se houve (ou não) comunicação – e em qual medida. Esse julgar cabe ao sujeito subjetivo, enquanto que a oferta do que vai material e potencialmente comunicar deve pertencer à tecnologia-ciência da comunicação. Para além dessa comunicação eminentemente linguística (língua falada e escrita), haveria uma comunicação “extralinguística” que recebe atenção específica nesta pesquisa: a comunicação política.

A comunicação política é uma ação mediada sobre a ação do outro. Mediada pela língua, que nas trocas sucessivas de sua matéria vai tecendo a comunicação. A comunicação política é a crença de que o verbo pode interferir no mundo físico, controlando-o. É uma espécie de fé: de um lado, palavras; e de outro lado, coisas. Mas fé especialmente sobre o que neles pode se irmanar – já que, para surtir o efeito desejado, é preciso haver um encontro, uma comunicação, entre o que há dentro e fora da língua. Em suma, a comunicação política é um encantamento. Partindo do princípio de que todos os falantes são coagidos pela estrutura da língua, a comunicação política seria a tentativa de interferir não mais sobre o livre-arbítrio, mas sobre as coerções linguísticas. Neste sentido, é uma luta entre a coação estabelecida e a que se pretende alojar.

5 “[C]riad(o) por Alan Turing, o conhecido pai da computação, (o teste), desenvolvido nos anos 50, consiste em observar a capacidade de uma máquina em exibir um comportamento equivalente ao de um ser humano.” (YUGE, 2018). Ver: <https://tinyurl.com/y3toafn9>.

Deixando de ser uma violação da total liberdade, a comunicação política se justifica como “uma proposta a mais” no mercado discursivo: se todos trocam signos, sinais e símbolos, nada mais natural do que fazer o mesmo. A comunicação política devota-se ao encantamento, quando confere à língua poder de desdobrar-se na realidade; e encanta também a realidade: traz tudo o que há fora, para dentro da língua. A comunicação política defende que a eficácia física da comunicação acontece menos no mundo, e mais na competência linguística impressiva do sujeito da comunicação. Isto é, acontece no mundo que é função dessa competência linguística. (NOBRE, 2012, p. 270).

Quando se diz “comunicação extralinguística”, existe uma referência a tudo que existe supostamente fora da língua, no mundo. Logo, se a comunicação linguística é a que busca agir dentro do sujeito subjetivo, argumentando e contra-argumentando com vistas a mudar um estado interno, por exemplo, de pensamento; a comunicação política busca uma ação no mundo, na *polis*, portanto, visa a uma ação objetiva fora do sujeito subjetivo – enfim, é um argumentar e contra-argumentar com vistas a mudar um estado externo, por exemplo, a construção de uma ponte. Caberia ao comunicador político, que usou da face material da língua para levar outrem a agir no mundo, julgar quão bem-sucedido foi. Como essa instância extralinguística também é, para quem a recebe via os cinco sentidos, uma “face material da comunicação”, caberia perguntar: poderia um *software* que comunica politicamente julgar se foi bem-sucedido no mundo, na *polis*?

2. O USO MATERIAL DA COMUNICAÇÃO

Argumentar que a comunicação possa sofrer uma engenharia reversa, com a matemática e a estatística analisando sua materialidade linguística, e que algum *software* poderia propor, a partir daí, uma síntese na forma de réplicas comunicacionalmente viáveis (i.e. satisfatórias para a pessoa A no contexto B), foi o primeiro passo. O segundo passo foi buscar o estado da arte do uso material da comunicação: haveria alguém com experimentos avançados nessa abordagem tecnológica da comunicação? Buscou-se, em princípio, iniciativas originadas nos departamentos de comunicação e nos departamentos de computação. Agora, a ideia de comunicadores artificiais está colocada claramente. Mais ainda, de comunicadores políticos artificiais.

Este artigo é uma visão geral da literatura sobre a interface entre ciências da comunicação e ciências da computação. Ao fazer isso, eu quero mostrar como a persuasão tem sido trabalhada por agentes artificiais em um contexto político. Aqui, computadores não são apenas uma ferramenta ou uma mídia, eles são concebidos também como atores sociais [21]. Especificamente, como comunicadores artificiais para interações políticas. É por isso que eu busco abordagens computacionais para a comunicação e os comunicadores. Assim, este texto se debruça sobre a relação entre ciências da computação, política e persuasão, de um lado; e agentes artificiais, política e persuasão, de outro lado. Esta é a essência de minha pesquisa sobre agentes artificiais que são capazes de persuadir pessoas (por meio da comunicação) sobre temas políticos. Aqui, a potencial função a ser exercida pelas ciências da comunicação é im-

portante, especialmente porque persuasão é um tipo de comunicação [25]. Eu acredito que as teorias das ciências da comunicação e seus autores podem ajudar a desenvolver modelos e sistemas computacionais aplicáveis na política, por exemplo, agentes comunicativos artificiais “atuando” como políticos. (NOBRE, 2008, p. 1, tradução nossa).⁶

Duas ideias foram, nessa época, cruciais: a de que computadores podem ser igualmente uma ferramenta, uma mídia e um ator social (FOGG, 1998), e a de que as pessoas podem tratar computadores como iguais (a chamada *Media Equation*) (REEVES; NASH, 1996). A ideia da *Media Equation* relativizava (ou descartava) o Teste de Turing: enquanto o Teste de Turing supunha uma máquina escondida tentando se passar por uma pessoa, cuja performance seria tão natural quanto a de um ser humano, a *Media Equation* sugeria que as pessoas poderiam se identificar, relacionar, e até desenvolver sentimentos por máquinas, mesmo

6 No original: “This paper is an overview of literature concerning the interface between communication sciences and computer sciences. In so doing, I wish to show how persuasion has been worked by artificial agents in a political context. Here, computers are not only a tool or media, they are conceived as social actors as well [21]. Specifically, as artificial communicators to political interactions. That is why I seek computational approaches to communication and communicators. So, this paper looks into the relationship between computer sciences and communication, politics and persuasion, on one hand; and artificial agents, politics and persuasion, on the other. This is the gist of my research on artificial agents that they are capable of persuading people (thorough communication) about political issues. Here, the potential role to be played by communication sciences is significant, not least because persuasion is a type of communication [25]. I believe that communication sciences’ theories and authors can help to develop applicable computational models and systems in politics, for example artificial communicative agents “acting” as politicians.” (NOBRE, 2008, p. 1).

sabendo que são máquinas – e cujo desempenho nem precisaria ser perfeitamente humano. Já a ideia de Fogg sugeria uma *Social Equation*: a de que máquinas pudessem ascender à esfera da socialização humana – onde seriam potencialmente tratadas como iguais. Vale notar o salto: se antes buscava-se teorizar a possibilidade de controle matemático-estatístico sobre a comunicação (via língua), agora parte-se para compilar o que os outros tinham feito tecnologicamente acerca da comunicação.

Determinados autores têm trabalhado com simulações computacionais de emergência e evolução da comunicação [33]. Algumas vezes eles usam uma simulação por softwares, outras vezes eles preferem dispositivos incorporados fisicamente [43]. Em qualquer caso, a pesquisa com simulação por robôs computacionais demonstra que a comunicação emerge espontaneamente e evolui para se tornar uma ferramenta eficaz para solucionar tarefas sociais específicas. O que é mais impressionante é que os sistemas não estavam inteiramente equipados com uma orientação específica para a comunicação, isso precisou ser aprendido. Esse processo pode ser chamado de robótica evolutiva (agentes), uma vez que é baseado em um algoritmo biolike [i.e. que imita a “vida”] – e.g. Lamarkiano ou Darwiniano. (NOBRE, 2008, p. 2, tradução nossa).⁷

7 No original: “Certain authors have been working with computer simulations of communication emergence and evolution [33]. Sometimes they use a software simulation, at other times they prefer physically embodied devices [43]. In any case, the computer-robot simulation research shows that communication arises spontaneously and evolves to become an effective tool to solve particular social tasks. The most remarkable is that the systems were not at all equipped with a specific drive for communication, this had to be learnt. This process can be called evolutionary robotics (agents), since it is based on a biolike algorithm – eg. Lamarkian or Darwinian.” (NOBRE, 2008, p. 2).

Rapidamente ficava claro o seguinte: o tratamento tecnológico da comunicação estava sendo feito pelos departamentos de computação, e os experimentos visavam à emergência e à evolução da comunicação em máquinas – com pouco ou nada de referências aos autores ou teorias produzidas pelos departamentos de comunicação. Mas não ficava claro como tais experimentos definiam, modelavam ou programavam a comunicabilidade em máquinas; pois, às vezes, as próprias máquinas criavam sua própria língua/comunicação. Também, muitos dos experimentos tratavam de interação máquina-máquina, ainda que alguns já elegessem a interação homem-máquina. Seja como for, fica difícil aceitar ou refutar qualquer das ideias desenvolvidas na seção 1, cujo objetivo foi justamente prover um método de tratamento da matéria da comunicação.

Até onde sabemos, não é usual aplicar teorias da comunicação e autores para modelar e programar sistemas computacionais. Estou me referindo a aplicações originadas no campo das ciências da comunicação. No entanto, alguns esforços nessa direção podem ser encontrados, a maior parte no campo das ciências da computação. Alguns autores mencionados por *Histoires des Théories de la Communication* [37] valem ser citados: Bourdieu, Habermas, Peirce, Saussure, Shannon, Wiener. Grice [53] e Searle merecem ser adicionados a esta lista. (NOBRE, 2008, p. 2, tradução nossa).⁸

8 No original: "As far as we know, it is not usual to apply communication theories and authors to modelling and programming computer systems. I am referring to applications originating in the field of communication sciences. However, some efforts in this direction can be found, mostly in the field of computer sciences. Some authors referred to by *Histoires des Théories de la Communication* [37], are worth citing: Bourdieu, Habermas, Peirce, Saussure, Shannon, Wiener. Grice [53] and Searle deserve to be added to this list." (NOBRE, 2008, p. 2).

Mesmo quando os cientistas da computação usavam Bourdieu, Habermas e outros, o faziam de um modo dificilmente reconhecível pelos cientistas da comunicação. Assim, o primeiro choque provocado por esse estágio da pesquisa foi: como podem os experimentos ligados à tecnologia da comunicação (isto é, acerca da estrutura material da comunicação e de potenciais comunicadores artificiais) seguirem alheios e à parte do que se faz nos departamentos da comunicação – e vice-versa? Mais: como saber se os modelos de comunicação utilizados pela computação têm ou não relação com os originados nos departamentos de comunicação? Será que os departamentos de comunicação lidam apenas com a instância intersubjetiva entre humanos, pouco ou nada se interessando por modelos programáveis de comunicação em “máquinas passíveis de interação com pessoas”? Desses questionamentos surgiu o artigo intitulado “Agentes Comunicativos Políticos” (NOBRE, 2008), que visava justamente máquinas políticas, capazes de eventualmente persuadir pessoas – através de diálogo e argumentação.

Eu tenho procurado por agentes artificiais incorporados que sejam capazes de persuadir pessoas (por meio da comunicação) sobre questões políticas. Esses artefatos políticos muito especiais devem fazer política por si mesmos, então eles são supostamente artefatos políticos autônomos. De fato, eles são planejados para serem artefatos políticos, por exemplo: e-político, e-cidadão, e-deputado, e-candidato, e-eleitor, assistente de e-campanha. Em síntese, sistemas autônomos, inteligentes, proativos, adaptáveis, evolutivos, criativos, comunicativos que podem pensar, argumentar, negociar, e debater sobre temas políticos para persuadir as pessoas a se tornarem mais e

mais realistas. Nós podemos ir mais longe e imaginar andróides [46] e humanoides [59] como artefatos políticos, representando emoções, humor, polidez, lisonja e se tornando mais naturais, como humanos e como seres vivos. (NOBRE, 2008, p. 3, tradução nossa).⁹

Nesse estágio da pesquisa foi possível encontrar dezenas de experimentos sobre máquinas comunicantes – inclusive em contexto político. Os departamentos de computação pululam de pesquisas aplicadas em comunicação: no que venho chamando de comunicação artificial e comunicadores artificiais. Todavia, para além do fato de que máquinas desenvolveram habilidades comunicativas sem para isso terem sido expressamente programadas, não foi possível checar quais modelos de comunicação foram utilizados – quando existiram. Por outro lado, já que algumas máquinas foram programadas para interagir e aprender com seus interlocutores humanos, corrigindo e evoluindo, é válido dizer que essa mimetização ancorada “na matéria da interação” evoca, de alguma forma, parte do que foi dito na seção 1.

9 No original: “I have been looking for embodied artificial agents which are capable of persuading people (through communication) about political issues. These very special political artifacts must do politics by themselves, so they are supposed to be autonomous artifact politics. As a matter of fact, they are intended to be politician artifacts, for example: e-politician, e-citizen, e-deputy, e-candidate, e-elector, e-campaign assistant. In sum, autonomous, intelligent, proactive, adaptive, evolving, creative, communicative systems that can reason, argue, bargain and debate about political subjects in order to persuade people are becoming more and more realistic. We can go further and imagine androids [46] and humanoids [59] as politician artifacts, performing emotions, humor, politeness, flattery and becoming more natural, human-like and life-like.” (NOBRE, 2008, p. 3).

3. COMUNICADORES ARTIFICIAIS

O terceiro passo da pesquisa se detém na ideia de uma cidade real (a *polis*) permeada por tais comunicadores artificiais, e também de uma cidade virtual (*internet*) – onde agentes virtuais interagiriam com as pessoas. Tais máquinas sociais agem, interagem, comunicam; às vezes possuem um corpo material, como um robô ou androide, mas outras vezes é apenas um *software* (ou algoritmo), uma persona ‘imaterial’ na *internet*. Vale notar que um *software* é uma codificação linguística (língua artificial) que, tal qual a língua natural (como o português), possui uma materialidade passível de análise e síntese automáticas. Por isso é possível que *softwares* escrevam outros *softwares*, e que até mesmo se reescrevam – evoluindo. Eis um grande deslumbramento: textos linguísticos (artificiais) podem originar máquinas (algoritmos) capazes de executar diferentes atividades (e.g. aplicativos) em um mesmo suporte físico (e.g. computador ou *smartphone*).

A inteligência em máquinas sociais incluiria, nas palavras de Nardi (2002), os seguintes atributos: a) comunicação: o agente pode obter, capturar, lembrar, inferir, testar, e checar informação socialmente relevante, tais como o nome, idade e trabalho da pessoa, sentimentos sobre si e sobre outros, valores, etc. incluindo informação de “processo” como o estilo de interação-social da pessoa; b) afiliação social: o agente é capaz de intercambiar informação entre ou de ligar pessoas diferentes que constituem sua rede social, pode checar o valor social do que aprendeu, falar de terceiros, determinar o comportamento apropriado ao seu círculo social, tirar vantagens de oportunidades,

etc.; c) Auto-acesso: o agente pode examinar, monitorar, mudar, atualizar, e avaliar sua própria programação enquanto interage, e pode engajar-se numa conversa consigo mesmo para se entender e obter auto-estima, nos mesmos termos que faz com outra pessoa; d) Contexto: o agente inteligente comunica em tempo real com mais de uma pessoa, fazendo escolhas contextualmente dirigidas. Basta imaginar esses agentes sociais artificiais da Web 3.0 navegando, como usuários inteligentes e autônomos, pela Web 2.0. Essa idéia permite conceber pessoas e máquinas trabalhando juntas, sociabilizando e cooperando, compartilhando informações e comunicando em rede. (NOBRE, 2009, p. 1101).

Vale frisar a complexidade da modelagem e programação de máquinas sociais artificialmente inteligentes, onde as habilidades comunicacionais são apenas um dos muitos aspectos relevantes. Ainda assim, é preciso insistir: existe convergência entre os modelos comunicacionais teóricos (dos departamentos de comunicação) e os aplicados (dos experimentos computacionais)? Creio ser conveniente para as ciências da comunicação se dedicar a modelos programáveis em máquinas – até para fazerem sugestões de ajustes, para o caso de futuras interações homem-máquina se mostrarem insatisfatórias. Um começo seria, claro, checar quais têm sido os modelos de comunicação utilizados pelos cientistas da computação.

Todavia, a introdução de mídias autônomas e inteligentes, capazes de sociabilização com humanos dentro e fora da internet, significou um passo além, quiçá exigindo um novo termo para um novo conceito: a iMediapolis. Esta realidade repleta de homens-máquinas e máquinas-

-humanas tornou a tarefa de pensar a cidade algo difícil: se os próprios edifícios se tornam inteligentes e, eventualmente, atores sociais capazes de interação, é a noção de espaço e ambiente que está em crise. Mas, ainda que seres e coisas possuam status de agentes sociais, e que as 'construções' da cidade (prédios, carros, objetos) tenham deixado de ser apenas locais no espaço, lançando-se ativamente para interagir inteligentemente com as pessoas, resta ainda por desenvolver mais apropriadamente o conceito proposto de iMediapolis – aqui simplesmente esboçado pela primeira vez. A introdução de novos agentes sociais artificiais é a novidade na/da polis, visto que constituem, em parte, a própria cidade em sua materialidade. Logo, é a cidade que se eleva a mídia, em meio a mídias que se elevam a agentes sociais. Enfim, é a própria cidade a tornar-se um ator social. (NOBRE, 2015, p. 43).

Agora parte-se de uma realidade (os agentes artificiais já estão entre nós) para pensar esse novo mundo real (*polis*) e virtual (*internet*) de convivência homem-máquina. Já não se dedica a um modelo de análise/síntese da face material da comunicação (seção 1), nem a compilar os experimentos dos cientistas da computação (seção 2). O objetivo aqui é especular sobre nosso papel nessa nova realidade, nesses novos mundos. A tão propagada *Internet of Things* (IoT), ou *Internet* das Coisas, é justamente a interligação dos objetos via *internet*; mas de objetos artificialmente inteligentes, capazes de aprender, interagir, socializar, comunicar – e evoluir. E de que os comunicadores artificiais possam efetivamente funcionar como relações públicas, publicitários, propagandistas e até jornalistas. Do ponto de vista comunicacional, as máquinas têm um futuro promissor.

4. UM MODELO LINGUÍSTICO-ESPACIAL

Uma variante ao modelo matemático-estatístico proposto na seção 1, que é uma linguística estatística aplicada a *corpora* (isto é, vários *corpus*), seria um modelo traduzível em coordenadas cartesianas – eminentemente espacial. Assim, letras, palavras, frases e textos seriam traduzidos em pontos, linhas e hiperplanos; uma espécie de *QR Code* tridimensional; o que (em teoria) haveria de facilitar a análise/síntese automática, ou seja, a análise/síntese da língua feita por máquinas. Este método teria a vantagem de poder ser, inclusive, aplicado em outras modalidades expressivas, como os gestos, que poderiam, igualmente, “desenhar” uma assinatura espacial específica para cada contexto de comunicação.

Um método cego (especial/numérico) vai permitir que máquinas façam apenas análises objetivas sobre a linguagem, gerando réplicas exclusivamente baseadas em aspectos materiais formais da linguagem. Além disso, máquinas deveriam ser programadas para procurar, testar e descobrir o funcionamento da linguagem (não a repetir ou reforçar os preconceitos humanos). Aqui é admissível pensar em uma diferente gramática subjacente à linguagem humana – obtida apenas por pesquisadores artificiais ingênuos. Uma vez que a linguagem humana é um sistema autocontido e autorreferenciado, tornando-o redundante e viciado, a pesquisa não cega não “vê” fora da caixa. Em vez de tentar modelar contextos interacionais extralinguísticos, por exemplo, um caminho melhor é permitir que máquinas construam suas próprias inferências e deduções intralinguísticas. (...) Robôs se torna-

vão melhores comunicadores quando programados com habilidades linguísticas cegas. Com linguagem traduzida para uma notação espacial ou numérica, programadores podem confiar na orientação das máquinas para estabelecer regras da linguagem, estrutura e funcionamento. Programar máquinas como pesquisadores de linguagem autônoma poderia melhorar dramaticamente a interação homem-máquina. A comunicação multimodal (além da modalidade da linguagem) entre agentes naturais e artificiais é também provável de ganhar muito ao deixar os métodos cegos aos programadores. Quando sinais, letras, palavras, frases e textos podem ser estabelecidos como assinaturas espaciais, réplicas comunicacionais de robôs devem ser pensadas da mesma maneira. Quando frases e textos podem ser vistos como palavras ou letras (porque eles todos cabem na mesma fórmula geral), então réplicas comunicacionais de robôs podem ser entendidas como uma simples extensão coordenada cartesiana em um gráfico tridimensional. (NOBRE, 2014, p. 4, tradução nossa).¹⁰

10 No original: "A blind method (spatial/numerical) will permit machines to do only objective analysis over the language, generating replicas exclusively based on the language formal-material aspects. Furthermore, machines should instead be programmed to search, test, and discover the functioning of the language (not to repeat and re-enforce the human's prejudices). Here, it is admissible to think about a different grammar underlying the human language – attainable only by artificial naïve researchers. Since human language is a self-contained and self-referred system, making it redundant and vicious, non-blind research does not "see" outside the box. Instead of trying to model extra-linguistic interactional contexts for instance, a better way is to allow machines to make their own intra-linguistic inferences and deductions. (...) Robots will become better communicators when programmed with blind language abilities. With language translated to spatial or numeric notation, programmers can rely on machines' guidance to establish language rules, structure and functioning. Programming machines as autonomous language researchers could dramatically improve the man-machine interaction. Multimodal communication (beyond language modality) between

O objetivo é permitir que máquinas automatizem a análise/síntese da língua (e de outras modalidades expressivas), de modo que possam se constituir mais adequadamente em comunicadores artificiais. A ideia de traduzir a língua em, por exemplo, coordenadas cartesianas, visa aproximar a matéria da comunicação das linguagens de máquina – e.g. binária, linguagens de programação, que são até certo ponto “ilegíveis” para pessoas, mas efetivas para a performance das máquinas. Nesse sentido, é um método para tornar as máquinas pesquisadores independentes das modalidades expressivas humanas – e da língua natural. Tal método (ou outro que, a ele nisso similar, habilitasse a máquina a registrar, analisar, sintetizar, comparar, retificar, aprender e evoluir) não partiria de modelos/autores pré-estabelecidos pelas ciências da comunicação. Tal método tornaria as máquinas independentes do que nós, humanos, pensamos acerca da língua natural – de como concebemos sua composição, estrutura e dinâmica.

5. MÁQUINAS CRIATIVAS E MODELOS DE COMUNICAÇÃO

Estreitamente relacionada à ideia de máquinas como pesquisadoras linguísticas independentes, está a possibilidade de programar máquinas para serem criativas. Quando se juntam os conceitos de inteligência artificial, algoritmos genéticos e *ma-*

natural and artificial agents is also likely to gain a lot from making methods blind to programmers. When signs, letters, words, phrases and texts can be set as spatial signatures, communicational replicas from robots may be thought in the same way. When phrases and texts can be seen as words or letters (because they all fit in the same general formula); then communicational replicas from robots may be understood as a simple Cartesian coordinate extension into a three-dimensional graphic.” (NOBRE, 2014, p. 4).

chine learning, o resultado permite pensar em máquinas autônomas (que funcionam sem intervenção humana), capazes de aprender e de evoluir – eventualmente se reprogramando. Nesse sentido, já há exemplos de *software*/algoritmos artistas (que pintam, compõem música, escrevem poemas etc.), cientistas (que elaboram e testam hipóteses, que fazem descobertas inéditas e que propõem produtos patenteáveis) e comunicadores (desenvolvendo atividades de jornalistas, relações públicas, de propaganda e até escrevendo resumos e artigos científicos).

Como exemplos de que as diversas áreas das comunicações já estão permeadas pelas atividades de agentes artificiais, vale registrar: para o jornalismo (MONTAL; REICH, 2017; AIRES, 2016; CARLSON, 2015; WEEKS, 2014); para as relações públicas (GALLOWAY; SWIATEK, 2018; GREGORY, 2017; ZERFASS et al., 2016; PHILIPS, 2015); para a propaganda (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018; LIGHTFOOT, 2017; WOOLLEY; GUIBEAULT, 2017; ARNAUDO, 2017; WOOLLEY; HOWARD, 2016 e 2018); e para a publicidade (KIETZMANN; PASCHEN; TREEN, 2018; DELOITTE, 2017; SHIOMI et al. 2013). Para o caso específico das relações públicas, Gregory prevê que “até 70% do trabalho profissional poderia ser feito por robôs dentro dos próximos cinco a dez anos” (GREGORY, 2017, tradução nossa).¹¹ Mas resta aberta a questão: como tais máquinas são programadas para comunicar, ou, dito de outra forma, como nelas a comunicação é modelada?

O que se depreende dos experimentos conduzidos pelos cientistas da computação é que: primeiro, a comunicação surge

11 No original: “up to 70% of the profession’s work could be done by robots within the next five to 10 years”. (GREGORY, 2017).

“espontaneamente” nos casos em que as máquinas não foram programadas com nenhum modelo de comunicação, mas foram programadas ‘apenas’ para interagir, observar, aprender, evoluir; e, segundo, que as máquinas têm sido programadas com módulos de interatividade, intencionalidade, aprendizagem, com um sistema de valores e crenças, e que a habilidade de comunicar surgiria desse complexo, como um *by-product*, ou produto derivado – e não como um módulo previsto e programado. A se confirmar tal estado de coisas, seria desnecessário um modelo específico de comunicação, o que, em si, traria implicações para as ciências da comunicação. A não ser que os modelos e teorias das pesquisas comunicacionais venham a ser relevantes, não para programar previamente as máquinas, mas sim para ‘fiscalizá-las’ em suas relações com as pessoas – já no desempenho como agente social.

6. COMUNICAÇÃO POLÍTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação política tem sido um objeto de pesquisa desde o primeiro momento (como expresso na seção 1), e já era concebida dentro da lógica de tratamento matemático-estatístico da língua: na interação entre locutor-interlocutor, caberia ao locutor julgar o grau de sucesso de sua comunicação teleológica. Um exemplo seria um agente artificial que, após dar uma ordem (ou fazer um pedido) a uma pessoa, fosse capaz de julgar se sua ordem/pedido foi acatada – surtindo o efeito planejado. Tal máquina teria que comunicar a ordem/pedido, observar e analisar o desdobramento da instância linguística no mundo extralin-

guístico, e chegar a uma conclusão acerca do elo “falar-contigo-para-que-faças-no-mundo”. Na seção 1, chamava-se a atenção para o seguinte: para tal máquina, a leitura da ação da pessoa no mundo (bem como sua consequência final) teria que ser igualmente traduzida linguisticamente – sendo, portanto, abordável do ponto de vista da análise/síntese automática. A isso se chamaria “agente político comunicacional”.

O uso da língua como tentativa de influenciar a conduta alheia quase se confunde (se não o faz de todo) com a comunicação. Se a comunicação política pode ser entendida como persecução de estados ambientais (interlocutor + mundo), a comunicação pode ser compreendida como a busca de estados pessoais do interlocutor. Na comunicação, as relações são claramente interpessoais; já na comunicação política, as relações entre pessoas transbordam para o mundo, modificando-o. A comunicação política tem tudo o que a comunicação possui, acrescentando-lhe intenção, estratégia e expectativa acerca do mundo. Intenção de mudar o mundo, estratégia de como fazê-lo melhor, expectativa de eficácia das medidas adotadas. (...) Se na comunicação consagram-se as formas usadas, na comunicação política consagram-se os efeitos dos usos. (NOBRE, 2012, p. 269).

Já a comunicação pública tardou um pouco em se tornar um objeto de pesquisa, e foi sempre abordada como assunto exclusivamente humano. Isso fica claro na seguinte tentativa de definição: “O objeto da comunicação pública (é) o assunto (de) interesse público. (Seu) público-alvo (é) todo cidadão que vive em sociedade. (E seu) objetivo (é) único: promover o bem-estar

dos indivíduos vivendo em sociedade” (NOBRE, 1998). Posteriormente, passou-se a trabalhar no contraste entre a comunicação política e a comunicação pública. A comunicação pública passou a ser entendida como exclusivamente linguística (a esfera do discurso e as trocas comunicacionais), ao passo que a comunicação política seguia com desdobramentos extralinguísticos (ações tomadas no mundo real, cujas consequências podem ser mais ou menos bem-sucedidas). Vale notar: uma é continuação/dependente da outra.

Logo, a comunicação pública pode ser pensada como um embate político de ideias e discursos, em que os cidadãos trabalham juntos para chegar a um entendimento. Neste sentido restrito, seria democracia por tratar do governo, não da coisa pública, mas da palavra pública. Cabe à comunicação pública produzir um acordo acerca dessa palavra pública; que será, depois, levada para a esfera política – que a vai traduzir em ação concreta na sociedade. (...) Assim, a comunicação pública envolve a política, pois os cidadãos estão tentando governar, juntos, a discussão dos temas públicos; e a comunicação política envolve o debate, pois estão tentando decidir, juntos, a ação sobre a coisa pública. (...) Os debates na comunicação pública (o que saber) alimentam os debates na comunicação política (o que fazer). A comunicação pública debateria e decidiria sobre assuntos em nível de discurso; enquanto a comunicação política debateria e decidiria sobre como verter tais discursos em prática. (NOBRE; NOBRE, 2013, p. 22-23).

A comunicação pública buscaria uma convergência de significados (através de trocas linguísticas), e a comunicação políti-

ca buscaria uma convergência de ações (com impactos extralinguísticos na *polis*). A comunicação pública seria uma atividade eminentemente parlamentar (um falar-contigo), e a comunicação política seria uma atividade precipuamente executiva (um *fazermos-no-mundo*). Mais tarde, pensou-se em como treinar cidadãos em ambas as modalidades. Isto é, partindo-se do princípio de que ninguém nasce necessariamente bom comunicador (público ou político), de que seria preciso oferecer oportunidades de formação para “comunicadores públicos” e “comunicadores políticos”. Por fim, sugeriu-se a possibilidade de um mau uso da comunicação pública, que, a exemplo do capital social, também teria um “lado escuro da força”.

Inicialmente, é um avanço considerar a comunicação pública como uma habilidade técnica transferível. Em segundo lugar, é interessante pensar na comunicação pública como uma ação civil e vice-versa: as interações parlamentares civis como ação pública, e as ações executivas civis como dotadas de carga expressiva na esfera pública. Isso eleva a comunicação pública a um novo patamar: a de ser um dos pilares da vida civil (*inter civis*), algo independente de Estado e mercado. Ou seja, a comunicação pública pode atuar e propor questões não apenas relacionadas com as proposições das políticas públicas, mas outras questões percebidas e propostas pelos cidadãos; da mesma forma, questões essenciais sobre mobilidade, segurança e sustentabilidade podem ser propostas pelos cidadãos. De outro ponto de vista, evidencia-se a função social da comunicação pública: gerir conflitos e promover a paz e a coesão social. (NOBRE; NOBRE, 2016, p. 44).

Se a seção 2 já admitia claramente a possibilidade de comunicadores políticos artificiais, o que se poderia dizer sobre comunicadores públicos artificiais? Todavia, é mais fácil encontrar trabalhos que relacionam a comunicação política com os agentes artificiais e com a inteligência artificial. Por exemplo: os “*political bots*” (robôs políticos) e a “*algorithmic political communication*” (comunicação política algorítmica) são trabalhados por Howard, Woolley e Calo (2018). Enquanto Murthy et al. (2016) buscam saber como a conversação política pode ser influenciada por robôs, Bessi e Ferrara (2016) analisam como os bots em mídias sociais afetam a discussão política, e Woolley e Howard (2016 e 2018) pesquisam como esses mesmos bots políticos podem manipular a opinião pública. Do ponto de vista das políticas públicas, eles também têm sido ativos, assim como se fazem presentes nas disputas eleitorais e em crises políticas, segundo Kollanyi, Howard e Woolley (2016).

Ainda sobre as pesquisas que já avançam sobre a comunicação pública, Plaza (2007, p. 15) usa uma lógica proposicional para comunicações públicas, buscando reduzir a complexidade dos algoritmos computacionais. Wang e Fan (2013) reforçam a linha de trabalho que compreende a comunicação pública em sua abrangência a todos os agentes. Por outro lado, Dennis (2018) mostra que uma comunidade mais inteligente pode abordar a comunicação pública na medida em que a gerencia por meio dos mais diferentes signos e meios (de simples sinais até veículos conectados). Essa proposta de compreender o aspecto multimodal e de múltiplas linguagens da comunicação pública é ainda o tema de uma pesquisa do Departamento de Comunicação da Universidade de Boston. A equipe dedica-se a coletar diferentes textos, sinais, imagens nas mais variadas plataformas – usando,

para isso, técnicas de *machine learning* para examinar o fluxo da comunicação pública (BOSTON UNIVERSITY, 2018). A Technische Universität Ilmenau (2018), na Alemanha, anunciou recentemente que está investindo em uma pesquisa voltada ao uso da inteligência artificial na comunicação pública, bem como nos riscos percebidos pela sociedade. Finalmente, Davis (2016) argumenta que a inteligência artificial pode ser usada para analisar a comunicação pública dirigida não apenas a organismos formais do Estado, mas a todo canal eletrônico disponível.

CONCLUSÕES

Este artigo objetivou, primeiro, traçar uma convergência entre duas linhas de investigação, a saber, o tratamento automático da língua (no contexto de agentes comunicacionais artificiais) e a comunicação pública e política; e, segundo, sugerir a existência/possibilidade de comunicadores políticos artificiais e de comunicadores públicos artificiais. No primeiro caso, optou-se por registrar a relação da trajetória de pesquisa em “modelagem da língua” *vis-à-vis* a compilação de experimentos em agentes artificiais; e no segundo caso, limitou-se a apresentar breve bibliografia disponível na área.

Ainda no primeiro caso, observa-se um padrão: a oscilação entre apresentar um modelo teórico para aplicar sobre a face material da comunicação (seções 1 e 4), e a compilação de experimentos disponíveis de comunicadores artificiais (seções 2 e 3). Já no segundo caso, ficou patente que há mais exemplos para “agentes artificiais políticos” (como *bots* e algoritmos) do que para “agentes artificiais públicos”.

De modo geral, a trajetória de pesquisa evidencia duas fragilidades: a primeira, a de que não houve jamais oportunidade de testar os modelos teóricos propostos (o matemático-estatístico e o de coordenadas cartesianas); a segunda, a de que não foi possível averiguar em profundidade como os cientistas da computação modelam/programam a comunicação (as habilidades comunicativas) em máquinas. A primeira fragilidade deve-se à ausência de habilidades computacionais nos próprios pesquisadores; já a segunda deriva do pertencimento a um Departamento de Comunicação, ao invés de a um Departamento de Computação (onde a quase totalidade dos experimentos têm sido realizados).

Acerca dos exemplos bibliográficos apresentados sobre a interface entre a comunicação pública e a inteligência artificial, vale notar que o conceito de “comunicação pública” é diversamente compreendido: enquanto alguns autores a consideram apenas como um “falar em público”, outros a confundem com o “interagir com o público”, com o próprio “espaço público”, com as mídias/fóruns sociais, ou ainda com a comunicação com interlocutores públicos (agências governamentais). Ou seja, raramente tangenciando o sentido da comunicação pública enquanto convergência de significados e convergência comunitária. Convergência de significados na medida em que visa o entendimento mútuo via diálogos; e convergência comunitária porque deve voltar-se à coesão social, em última instância (MATOS; NOBRE, 2014), para uma vida em comum mutuamente frutífera. Ainda estão por vir tais “comunicadores públicos artificiais”.

A oferta de experimentos práticos e bibliográficos de “comunicadores políticos artificiais” é bem mais ampla. Entretanto, quando se define a comunicação pública como um “falar-conti-

go” e a comunicação política como um “fazermos-no-mundo”, fica claro que parte dos experimentos (aqui apresentados) estaria mais relacionada com a comunicação pública. Por exemplo: *bots*/algoritmos que buscam influenciar a conversação pública e manipular a opinião política estariam mais próximos desse “falar-contigo” – numa instância interpessoal exclusivamente linguística. Por outro lado, *bots*/algoritmos capazes de participar/distorcer escolhas públicas (a saber, na opção por um candidato, partido ou política) usariam a comunicação para intervir na *polis*, no espírito de “fazermos-no-mundo” – aqui numa instância igualmente extralinguística, fora dos agentes envolvidos.

Seja como for, em 2008 Nobre já sugeria a emergência de um “*political robot*” (robô político) e um “*robotic politician*” (político robótico). Ia além, propondo o *Billbot* e o *Obamabot*, e o *Robotican* e o *Democrobot* (dos partidos norte-americanos Republicano e Democrata), e apresentava um experimento de vídeo capaz de fazer qualquer pessoa (quer dizer, sua imagem em vídeo) dizer qualquer coisa que o criador do vídeo determinasse, produzindo mensagens para uso político por meio de tecnologias persuasivas (NOBRE, 2008, p. 4). Dez anos depois um vídeo falso de Barack Obama fazendo um discurso que nunca aconteceu¹² se tornou viral: chegou a era do *deepfake* (falso profundo). Segundo a revista *Fortune*, basta imaginar vídeos falsos apresentando políticos e candidatos nas mais controversas cenas, como molestando crianças, incitando violência contra minorias ou soldados cometendo crimes de guerra. Nas palavras do *The Guardian* (2018, tradução nossa), “O espectro de *deep fakes* de motivação política interrompendo eleições está no topo das (...) preocupações.”

12 Disponível em <<https://youtu.be/cQ54GDm1eL0>>.

REFERÊNCIAS

AIRES, J. P. B. **Automatic Generation of Sports News**. Porto, Portugal, 2016. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade do Porto.

ARNAUDO, D. Computational Propaganda in Brazil: Social Bots during Elections. **Computational Propaganda Research Project**, Working Paper n. 2017.8, University of Oxford, UK, 2017.

BESSI, A.; FERRARA, E. Social bots distort the 2016 U. S Presidential election online discussion. **First Monday**, v. 21, n. 11, 2016.

BOSTON UNIVERSITY. **BU research team awarded \$1,000,000 NSF grant to analyse public communication**. 13 set. 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/ybnmnc8>>. Acesso em 5 mar. 2019.

CARLSON, M. The robotic reporter – automated journalism and the redefinition of labor, compositional forms, and journalistic authority. **Digital Journalism**, v. 3, n. 3, p. 416-431, 2015.

DAVIS, J. Artificial intelligence can streamline public comment for federal agencies. **The Hill**, 10 nov. 2016. Disponível em <<https://tinyurl.com/yaop4cuo>>. Acesso em 5 mar. 2019.

DELOITTE. In Japan, an artificial intelligence has been appointed creative director. **Artificial Intelligence Innovation Report**, 2017, p. 13. Disponível em <<https://tinyurl.com/y4jmnqc7>>. Acesso em 5 mar. 2019.

DENNIS, J. How Cities Are Getting Smarter Using Artificial Intelligence. **UrbanSDK**, 2 nov. 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/y7slztvr>>. Acesso em 5 mar. 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT. Computational propaganda techniques. **European Parliament Think Thank**, 18 out. 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/yan55vup>>. Acesso em 5 mar. 2019.

FOGG, B. J. Persuasive computers: perspectives and research directions. In: **CHI98 CONFERENCE OF THE ACM/SIGCHI. Proceedings...** New York: ACM Press, 1998.

FORTUNE. How faking videos became easy – and why that’s so scary. **Fortune**, 11 set. 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/ybvbzq7p>>. Acesso em 5 mar. 2019.

GALLOWAY, C.; SWIATEK, L. Public relations and artificial intelligence: It’s not (just) about robots. **Public Relations Review**, v. 44, n. 5, p. 734-740, dez. 2018.

GREGORY, A. Automation of Public Relations. **Research Talk. CNM Blog**, Department of Communications & New Media, National University of Singapore, 3 mar. 2017. Disponível em <<https://tinyurl.com/ycv5z9g6>>. Acesso em 5 mar. 2019.

HOWARD, P. N.; WOLLEY, S.; CALO, R. Algorithms, bots, and political communication in the US 2016 election: the challenge of automated political communication for election law and administration. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 15, n. 2, p. 81-93, 2018.

KIETZMANN, J.; PASCHEN, J.; TREEN, E. R. Artificial Intelligence in Advertising: How Marketers Can Leverage Artificial Intelligence Along the Consumer Journey. **Journal of Advertising Research**, v. 58, n. 3, p.263-267, set. 2018.

KOLLANYI, B.; HOWARD, P. N.; WOOLLEY, S. C. Bots and Automation over Twitter during the U. S. Election. **Data Memo** 2016.4, Project on Computational Propaganda, Oxford, UK, 2016.

LIGHTFOOT, S. Political Propaganda Spread Through Social Bots. **Researchgate**, 18 Dez. 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.13140/rg.2.2.26725.91365>>. Acesso em 5 mar. 2019.

MATOS, H. H. G.; NOBRE, G. F. 'Public Communication' Education and Extension: civic skills to talk and act on polis. **Revista Observatório**, v. 2, p. 176-189, 2016.

MATOS, H. H. G.; NOBRE, G. F. Comunicação para a cidadania e democracia: capacitação em comunicação pública e política. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, XXXVII, 2014, Foz do Iguaçu. Anais..., v. 1, p. 1-11, 2014.

MATUCK, A.; NOBRE, G. F. Communicative and Artistic Machines: a survey of models and experiments on artificial agents. **Word Academy of Science, Engineering and Techonology**, v. 10, n. 10, p. 1668-1672, 2016.

MONTAL, T.; REICH, Z. I. Robot. You, Journalist. Who is the Author? **Digital Journalism**, v. 5, n. 7, p. 829-849, 2017.

MURTHY, D. et al. Bots and Political Influence: a sociotechnical investigation of social network capital. **International Journal of Communication**, v. 10, n. 20, p. 4952-4971, 2016.

NOBRE, G. F. Agentes Comunicativos Artificiais e Web Social. **LUSOCOM**, 8., 2009, Lisboa. Anais... Lisboa: Universidade Lusófona, 2009, p. 1096-1106.

_____. Comunicação política e tecnologia linguística. In: MATOS, H. (Org.) **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. 1ed. São Paulo: ECA/USP, 2012, p. 261-274.

_____. **Comunicação Política e Tecnologia Linguística: abordagem quantitativa da língua natural com fins fáticos e conativos**. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo.

_____. **Comunicação Pública**. São Paulo: Instituto Ciência-Tecnologia da Comunicação, 1998.

_____. iMediapolis: cidade, tecnologia e política. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano**, v. 6, n. 6, p. 30-45, 2015.

_____. Língua Cega para Robôs Comunicacionais. Simpósio Internacional de Artemídia e Cultura Digital, 2014, São Paulo. **ACTAMEDIA XI**, 2014. Disponível em <<https://tinyurl.com/y47vc28h>>. Acesso em 5 mar. 2019.

NOBRE, G. F. Political communicative agents. In: BANDYOPADHYAY, A. et al. (Org.). **Proceedings of WMSCI / IMSCI / IMETI 2008**. 3ed. Orlando: International Institute of Informatics and Systemics (IIIS), p. 88-93, 2008.

NOBRE, G. F.; MATUCK, A. Communicative and Artistic Machines: some remarks on authorship, copyright, and liability. **International Journal of Humanities and Applied Sciences**, v. 5, n. 2, p. 145-149, 2016.

NOBRE, H. H. M.; NOBRE, G. F. A função social da comunicação pública: extensão universitária e habilidades executivas civis. In: ROTHBERG, D.; LUVIZOTTO, C. K.; LOSNAK, C. J. (Org.). **Mídia e sociedade em transformação**. Bauru: Cultura Acadêmica, 2016, p. 29-47.

_____; Comunicação Pública e Comunicação Política: por uma interação entre cidadania e democracia. **Revista Organicom**, v. 10, n. 19, p. 16-26, 2013.

PHILLIPS, D. **The automation of public relations**: A perspective on the development of automation affecting public relations. Woodbridge, UK: BLURB, 2015.

PLAZA, J. A. Logics of public communications. **Synthese**, V. 158, N. 2, pp 165-179, 2007.

REEVES, B.; NASS, C. **The media equation**: how people treat computers, television, and new media like real people and places. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SHIOMI, M. et al.. Recommendation Effects of a Social Robot for Advertisement-Use Context in a Shopping Mall. **International Journal of Social Robotics**, Vol.5, n. 2, p 251–262. abr. 2013.

TECHNISCHE UNIVERSITÄT ILMENAU. Artificial intelligence & risk communication. **Group for Research In Public Relations and Communication of Technology**, 2 ago. 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/y8pII5hx>>. Acesso em 5 mar. 2019.

THE GUARDIAN. You thought fake news was bad? Deep fakes are where truth goes to die. **The Guardian**, 12 nov. 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/y7mcrysq>>. Acesso em 5 mar. 2019.

TRERÉ, E. The dark side of digital politics: understanding the algorithmic manufacturing of consent and the hindering of online dissidence. **IDS Bulletin**, v. 47, n. 1, Brighton, UK, 2016.

WANG, Y.; FAN, J. Knowing that, knowing what, and public communication: public announcement logic with Kv operators. **23rd International Joint Conference on Artificial Intelligence**, August 3-9 2013, Beijing, China, p. 1147-1154, 2013.

WEEKS, L. Media law and copyright implications of automated journalism. **Journal of Intellectual Property and Entertainment Law**, New York University, vol. 4, n. 1, p. 67-94, 2014.

WOOLLEY, S. C.; GUIBEAULT, D. R. Computational Propaganda in the United States of America: Manufacturing Consensus Online. **Computational Propaganda Research Project**, Working Paper n. 2017.5, University of Oxford, UK, 2017.

WOOLLEY, S. C.; HOWARD, P. N. Computational propaganda: political parties, politicians, and political manipulation on social media. **Oxford Studies in Digital Politics**, Oxford University Press, Oxford, UK, 2018.

_____. Political Communication, Computational Propaganda, and Autonomous Agents. **International Journal of Communication**, vol. 10, 9, p. 4882–4890, 2016.

ZERFASS, A. et al.. Automation in PR and communication management. **European Communication Monitor 2016**. Exploring trends in big data, stakeholder engagement and strategic communication. Brussels: EACD/EUPRERA, Quadriga Media Berlin, 2016.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SAÚDE

GUIA ALIMENTAR PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA: DEFICIÊNCIAS NO DIÁLOGO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

Devani Salomão¹

RESUMO

O artigo relata pesquisa de pós-doutorado que evidenciou as deficiências de comunicação e de resultados do Guia Alimentar para a População Brasileira², proposto pelo Ministério da Saúde

1 Pós-doutora pela Universidade de São Paulo (2018) com o projeto “Políticas públicas visando controle da obesidade”, quando fez a análise da comunicação pública do Guia Alimentar para a População Brasileira como instrumento de política pública na prevenção e controle de doença crônica não transmissível, especificamente a obesidade. Pós-doutora pela Universidade de São Paulo (2014), com pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cujo tema foi a averiguação da existência de gestão sustentável em indústrias farmacêuticas, analisando os discursos e práticas gerenciais em algumas multinacionais deste setor. Pós-doutora pela Universidade Metodista de São Paulo (2011), Cátedra UNESCO de Comunicação para o Desenvolvimento Regional e Cátedra “Prefeito Celso Daniel” de Gestão de Cidades, oportunidade em que foi analisada a funcionalidade do Manual de Prevenção de Quedas da Pessoa Idosa, um veículo de comunicação do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado de São Paulo. Doutora (2005) e mestre (1999) em Relações Públicas pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. E-mail: devani.salomao@gmail.com

2 A elaboração do Guia foi orientada por cinco princípios: alimentação é mais que ingestão de nutrientes; recomendações sobre alimentação devem estar em sintonia com seu tempo; alimentação adequada e saudável deriva de sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável; diferentes saberes geram o conhecimento para a formulação de guias alimentares; e guias alimentares ampliam autonomia nas escolhas alimentares (BRASIL, 2014, p. 15-21).

para os portadores de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) que utilizam o serviço público de saúde na cidade de São Paulo. O estudo exploratório, com abordagem qualitativa e quantitativa, buscou gerar conhecimentos para utilização prática dessa política pública de combate à obesidade. Dados coletados por meio de entrevistas individuais indicaram que as prescrições do Guia não proporcionaram autonomia entre seus leitores acerca da escolha de uma alimentação saudável. As respostas apontaram consumo maior de alimentos ultraprocessados – um risco à saúde que se combina com o sedentarismo –, comprovando que a aplicação do Guia é inócua para grande parte da população pesquisada.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação pública, doenças crônicas, guia alimentar, políticas públicas, saúde pública.

INTRODUÇÃO

Uma comunicação pública e didática tornou-se nos últimos anos a principal tática do governo brasileiro para enfrentar o crescimento alarmante da obesidade no País. Diante do desafio de conter o problema, o Ministério da Saúde produziu o Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB)³, cuja segunda edição foi lançada em 2014 (BRASIL, 2014). O presente texto, ancorado na tradição

3 Tendo por pressupostos os direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável, o Guia é um documento oficial que aborda os princípios e as recomendações de uma alimentação adequada e saudável para a população brasileira, configurando-se como um instrumento de apoio às ações de educação alimentar e nutricional no SUS e também em outros setores.

dos estudos de **comunicação pública no contexto de saúde pública**, aprofunda-se na análise da aplicabilidade do Guia, interpretando-o à luz da realidade socioeconômica e educacional do brasileiro, como destinatário da cartilha. O artigo sintetiza os resultados da pesquisa de pós-doutorado defendida pela autora na Universidade de São Paulo, abordando as motivações e os resultados de uma das políticas públicas nacionais para o combate às chamadas Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), como a obesidade⁴.

Consonante com muitos países que consideram as DCNT um grave problema de saúde pública, o Guia adverte (BRASIL, 2014, p.5): “o Brasil vem enfrentando aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade⁵ em todas as faixas etárias, e as doenças crônicas são a principal causa da morte entre adultos. O excesso de peso acomete um em cada dois adultos e uma em cada três crianças brasileiras”. Uma das formas de desafiar essas estatísticas, segundo a própria publicação, é a combinação de ações intersetoriais que contribuam para promover uma alimentação saudável entre a população atendida pelos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). A tarefa do governo deve ser, portanto, am-

4 A autora se vincula aos estudos da comunicação pública no contexto de saúde pública desde 1996, quando desenvolveu pesquisa de mestrado sobre a relação entre médico e paciente no Hospital do Servidor Público Estadual Francisco Morato de Oliveira, na capital paulista. Suas investigações de doutorado e estágios de pós-doutoramento foram se ampliando e aprofundando nessa linha de pesquisa.

5 O Índice de Massa Corporal (IMC) é uma medida internacional usada para avaliar o nível de gordura de cada pessoa e adotado pela OMS como preditor de sobrepeso e obesidade. O IMC é calculado pela divisão da massa de cada indivíduo, em quilogramas, pelo quadrado da sua altura, em metros. Resultados de IMC em adultos entre 25 e 30 são classificados como sobrepeso, entre 30 e 35 como obesidade grau I, entre 35 e 40 como obesidade grau II (severa) e acima de 40 como obesidade grau III (mórbida) (WHO, 2019a).

pla o suficiente para redirecionar o atendimento para orientações que, ao final do processo, resultem na promoção de saúde. Isso inclui incentivar o desenvolvimento de habilidades pessoais do cidadão, estimulando, apoiando e protegendo a saúde (BRASIL, 2014, p. 5-6). Tal perspectiva – ou seja, a de geração de autonomia nos pacientes para realizar suas próprias escolhas alimentares – é, na pesquisa que relatamos aqui, um dos principais indicadores de análise do Guia sob a ótica da comunicação pública.

AS PROMESSAS DO GUIA E A ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE

Em 2014, o Guia havia sido lançado nacionalmente com alarde. Na ocasião, *experts* davam depoimentos sobre como as prescrições nesse instrumento poderiam atenuar as DCNT⁶. Diante da magnitude das promessas de resultados que o Guia traria para o cidadão, concluiu-se que era preciso entender todo o processo de sua idealização e as motivações que levaram à sua produção. Para tanto, os métodos iniciais de investigação incluíram entrevistas com os gestores dos Ministérios da Saúde e do Combate à Fome e Desenvolvimento Social (MDS), bem como do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo. Os dados e os documentos oficiais comprovaram que o Guia, de fato, estava ocupando um lugar central como política pública intersetorial. Especificamente na cidade de São

6 Algumas dessas projeções foram discutidas no I Seminário de Nutrição da Atenção Básica, “Comida de verdade e a verdade da comida”, promovido pela Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo para capacitar seus profissionais diante das estratégias de enfrentamento das DCNT. A autora testemunhou os debates realizados no evento.

Paulo, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) lançou também em 2014 a Linha de Cuidado de Sobrepeso e da Obesidade, intitulada “Saúde Muito Além da Mesa – Qualidade de Vida é a Melhor Dieta”, integrando ações nas Unidades Básicas de Saúde (em cujo contexto a pesquisa relatada aqui se desenvolveu).

As atuações dirigidas ao combate à obesidade e ao sobrepeso são prioritárias na atenção à saúde, visto que a obesidade é considerada um problema complexo – não somente individual, mas também populacional –, além de ser um fator de risco para diversas doenças crônicas. Em São Paulo, a proposta de estruturar “Linhas de Cuidado” permite organizar as ações, ampliar o acesso aos serviços e oferecer atenção integral à população do município. O trabalho inicia-se com a avaliação do cidadão por uma equipe multiprofissional da atenção básica. É feito o diagnóstico do estado nutricional e condição de saúde do paciente, a partir do qual se estabelece o plano terapêutico individual com as metas a serem alcançadas. O papel do nutricionista é importante porque ele enxerga o paciente de forma integral. O cidadão recebe orientações sobre como se alimentar de forma saudável e perdendo peso, caso necessário.

NÍVEIS ALARMANTES DE DCNT

A ênfase nas políticas públicas para as DCNT e, especificamente, a obesidade, fundamenta-se no fato de estarmos diante de uma epidemia global. Contudo, os esforços para sua prevenção ainda são incipientes. As previsões sugerem que as altas taxas de obesidade serão calamitosas para o bem-estar e gastos da população, assim

como da saúde pública. Até agora, são poucos os governos, em suas diferentes instâncias, que têm mostrado boa administração em programas preventivos. A base de evidências sobre como prevenir a obesidade é limitada e precisa ser ampliada para além de estudos randomizados controlados e incluir as avaliações de experiências, mudanças de políticas públicas e análises de custos (GORTMAKER et al., 2011). Esse quadro não será revertido sem a liderança dos governos, regulação e investimento em programas, monitoramento dos mesmos e pesquisa (em parceria com as universidades).

A obesidade, além de ser uma doença em si, é um fator de risco para várias DCNT. Hábitos de vida como a dieta desregrada e a falta de exercícios físicos continuam causando alto índice de doenças crônicas no País, como a hipertensão arterial, diabetes e depressão. Dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), em levantamento inédito, feito em 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que as doenças crônicas ainda são o grande problema de saúde do País (ELY, 2014).

As DCNT são atualmente responsáveis pela maioria das doenças e mortes em muitos países, sejam de alta, média ou baixa condição socioeconômica. Uma medida de tal “carga global da doença”, desenvolvido pela Organização Mundial da Saúde (OMS), é o ano de vida ajustado por incapacidade (DALY)⁷. O DALY parte do pressuposto de que a maneira mais adequada de calcular os efeitos das doenças crônicas é medir o tempo gasto ou perdido por doença ou morte prematura. Um DALY equivale a um ano de vida saudável perdido.

7 As métricas DALYs para uma doença ou condição de saúde são calculadas como a soma dos anos de vida perdidos (YLL) devido à mortalidade prematura na população e os anos perdidos devido a incapacidade (YLD) para pessoas que vivem com a condição de saúde ou suas consequências: $DALY=YLL+YLD$. (WHO, 2019b)

O projeto da OMS sobre carga global de doença, intitulado *The Global Burden of Disease* (WHO, 2008), mostra estimativas sobre a incidência, a prevalência, a gravidade, a duração e a mortalidade para mais de 130 causas principais. Ele inclui dados desde o ano 2000, demonstrando quão impactante é o número de DALY e de mortes no mundo, independentemente do status socioeconômico dos países. Em 2005, por exemplo, as doenças cardiovasculares causaram 5,07 milhões ou 52% de todas as mortes no mundo, com carga de doença equivalente a mais de 34 milhões de DALY. Assim, a grande diferença entre países de renda baixa e alta é que, nos primeiros, a carga de doenças transmissíveis, condições maternas e perinatais ainda é superior (embora apenas ligeiramente, em alguns casos) à das DCNT. Já nos países ricos, bem como nas categorias intermediárias de renda, as DCNT sobrepujam largamente as demais causas.

Ainda assim, os índices de morte por DCNT já estão mais elevados em países de baixa e média renda do que em países ricos. Quase dois terços das mortes prematuras em adultos (entre 15 e 69 anos) e três quartos de todas as mortes adultas são atribuíveis às Doenças Crônicas Não Transmissíveis. Pode-se dizer que em todos os países do mundo as DCNT constituem o principal problema de saúde pública, seja para homens ou para mulheres e um grande desafio para todos os sistemas de saúde pública.

A idade é outro fator a ser considerado. Os idosos, geralmente considerados com o grande grupo de risco, não estão sozinhos como vítimas das doenças crônicas, pois há evidências suficientes, em escala mundial, a respeito do crescente número de jovens e pessoas de meia idade com algum tipo de problema crônico de saúde. Neste aspecto, a OMS já estimou que 72% das mortes antes

dos 60 anos de idade podem ser ocasionadas por DCNT em países de renda alta, ao passo que as doenças transmissíveis representaram apenas 8% e as lesões, 21%. No mesmo ano, 68% dos DALY perdidos para doenças crônicas em países de renda alta ocorreram entre aqueles em idade produtiva. Esses resultados sugerem que a doença crônica não pode mais ser considerada apenas um problema de idosos (de forma inequívoca nos países de alta renda, mas com forte tendência também nos demais países).

DCNT e fatores de risco

Em termos de fatores de risco, as doenças crônicas podem ser assim elencadas: hipertensão; tabagismo; colesterol alto; baixo consumo de frutas e hortaliças; sobrepeso e obesidade; sedentarismo, bem como consumo abusivo de álcool. Estudos demonstram que esses fatores afetam significativamente as estatísticas de mortes e DALY, tendo um peso alto e progressivo. A hipertensão arterial, por exemplo, é atualmente responsável por quase 8 milhões de mortes em todo o mundo (13,5% de todas as mortes), das quais 6,22 milhões ocorrem em países de renda baixa e média e 1,39 milhão em países de renda alta.

Já o tabagismo, o consumo de alimentos com altas taxas de gorduras trans e saturadas, o sal e o açúcar em excesso, o sedentarismo e o consumo excessivo de álcool, causam mais de dois terços de todos os novos casos de DCNT, além de aumentar o risco de complicações em pessoas que já sofrem destas doenças.

O consumo de alimentos com altas taxas de gorduras saturadas e trans, de sal e de açúcar é a causa de ao menos 14 mi-

Ihões de mortes ou de 40% de todas as mortes anuais por DCNT. O sedentarismo causa cerca de 3 milhões ou 8% das mortes anuais por DCNT. O consumo de álcool leva a 2,3 milhões de mortes ao ano, 60% das quais dentro do quadro de DCNT.

Mudanças no ambiente social e econômico fizeram com que os fatores de risco de DCNT se tornassem generalizados. As escolhas dos cidadãos em relação ao consumo de álcool e tabaco, assim como à realização de dietas e atividades físicas, são influenciadas por forças que estão além do controle individual, incluindo a pressão das indústrias e do comércio.

DCNT no Brasil e São Paulo

Dados da pesquisa Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico de 2017 indicam que 54,0% dos brasileiros estão acima do peso e 18,9% são obesos. Os percentuais são 26% e 66% superiores aos registrados em 2006, quando as proporções eram 43,0% e 11,4%, respectivamente. O Ministério da Saúde destaca ainda que 68,3% da mortalidade no Brasil está relacionada às doenças crônicas não transmissíveis. Por isso, há a necessidade de avaliar os fatores de risco na população, como a obesidade. Além do excesso de peso, a pesquisa analisou aspectos como a prática de atividade física e o consumo de bebida alcoólica, entre outros (BRASIL, 2019).

Mais da metade da população paulista (52,6%) está acima do peso, segundo levantamento divulgado em 2014 pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo (MACIEL, 2014). Foram entrevistadas 5,7 mil pessoas da capital e do interior com objetivo de avaliar os

fatores de risco e de proteção para doenças crônicas. Na análise por gênero, os homens apresentam um percentual um pouco maior do que as mulheres – 54,9% e 50,4%, respectivamente.

O sobrepeso entre a população paulista está acima da média nacional, de 51%. “É necessário monitorar como está o hábito da nossa população e desenvolver políticas públicas que deem resposta a esses índices elevados”, apontou Marco Antônio de Moraes, do Centro de Vigilância Epidemiológica da Secretaria. A média de obesidade é menor, em torno de 19%.

POLÍTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Esses números evidenciam a necessidade de esforços de comunicação com foco em mudança de hábitos e em esclarecimentos sobre modelos de vida mais saudáveis como uma das ênfases das políticas públicas nesse campo. Antes de adentrarmos a esse conceito melhor definir o que é um “problema público”. Gusfield (2014. p. 21) cita John Dewey (1927)⁸ para dizer que

a problematização de uma situação está irremediavelmente associada à constituição de seus públicos. A definição de uma situação problemática (isto é, a maneira pela qual é identificada, caracterizada, analisada, esclarecida e resolvida) e a composição das comunidades afetadas (ou seja, o surgimento de uma preocupação com a situação, o trabalho de determinar de que consiste seu caráter

⁸ A obra original *The public and its problems* possui duas traduções para o espanhol: DEWEY, J. *El público y sus problemas*. España: Ágora, 1958; e DEWEY, J. *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Ediciones Morata, 2004.

problemático, o desenvolvimento e a imputação de ações para enfrentá-lo, e assim por diante) são dois aspectos de um único processo. É uma situação problemática para uma conjuntura que provoca questionamentos, e que, portanto, chama a busca, o exame, a discussão; em suma, para a investigação.

As políticas públicas da área da saúde são uma responsabilidade do Estado, que é cumprida por meio dos seus governos. Política pública não envolve apenas decisões de atores governamentais, mas também decisões factíveis, isto é, condizentes com o ambiente institucional circundante. Anderson (1984) define política pública introduzindo um elemento central: a percepção da existência de um problema que merece atenção por parte dos atores. Em suas palavras, trata-se de “um curso de ação intencional seguido por um ator ou conjunto de atores para lidar com um problema ou foco de preocupação” (ANDERSON, 1984, p. 3).

Com essas definições, podemos verificar que se trata de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Tais decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (SARAVIA, 2006). A finalidade última de tal dinâmica é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas.

Fábio Konder Comparato (1989) diz que

O government by policies, em substituição ao *government by law*, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento. (COMPARATO, 1989, p. 102).

Quanto à definição do que sejam situações problemáticas, ampliou-se, para além das estruturas e dos órgãos do Estado, a capacidade coletiva da sociedade para problematizar e participar na formulação de agendas públicas, com a intensificação do exercício de cidadania e do desenvolvimento de uma cultura política compatível. A sociedade teve sua estrutura e sua dinâmica fortemente modificadas graças à revolução tecnológica, à reorganização do capitalismo e às expressivas alterações que se fizeram sentir no modo de vida dos cidadãos, dos grupos dos indivíduos e das classes sociais. Novos problemas surgiram e se articularam com antigos dilemas, requalificando-os. (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

A própria situação estrutural das sociedades contemporâneas passou a exigir que a expressão “políticas públicas” alcançasse uma nova conceituação para superar uma visão mais restrita e tecnicista que as considera apenas como uma intervenção

governamental em áreas consideradas problemáticas (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

A política pública passa a ser tratada, então, como uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade. E é nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção. Em sua determinação, pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente com o qual se travam lutas por direitos e por distribuição (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

DEBATE PÚBLICO E CIDADANIA

Na comunicação pública o receptor é a um só tempo cliente, consumidor, contribuinte, eleitor, voluntário – em suma: cidadão. Temos sérias dúvidas se, de fato, os emissores dos serviços públicos de saúde estão conscientes de todos esses papéis assumidos pelo cidadão.

A comunicação é uma importante ferramenta na vivência da cidadania, seja para viabilizar o acesso à informação, estimular os debates das questões públicas, disponibilizar canais de comunicação e facilitar a participação em esferas deliberativas. Dentre os vários espaços por onde transita a comunicação pública, a mídia é o mais valorizado pelas instituições. Ela estabelece um espaço público indispensável de informação e formação da opi-

nião nas democracias contemporâneas. “A divulgação por meio da mídia é a visão jornalística da comunicação pública” (BRANDÃO, 2012, p.13). Ali circulam informações consideradas importantes e interessantes para a formação da opinião do público sobre acontecimentos e problemáticas que fazem parte da agenda pública. Algumas dessas proposições são questões relacionadas à saúde, direitos da mulher, meio ambiente, formação de blocos econômicos e muitos outros que dizem respeito à coletividade e, em geral, envolvem tomadas de decisão – transitando, assim, da agenda pública para as midiáticas e políticas.

Para Matos e Gil (2012, p. 161), para que a comunicação pública se efetive rumo ao reconhecimento dos diferentes agentes e, numa fase além, rumo à deliberação, é preciso empoderar a sociedade para a participação. As autoras acreditam que é possível a construção de vínculos entre os projetos de redução de desigualdade (de renda, por exemplo) e experiências de exercício político como forma de buscar a paridade de todos os interessados. O processo deve ser educacional, cultural, econômico e contínuo.

Escudero (2015, p. 113) vê a comunicação pública como um processo que requer compromisso metodológico do comunicador com as transformações da realidade, que vem a se concretizar por meio de posicionamento político e engajado desse profissional na construção democrática do seu entorno. Assumindo postura política transformadora, o profissional trabalha na mediação entre os interesses públicos colocados na esfera pública e as diferentes forças que concorrem dentro delas.

Ainda segundo Escudero (2015, p. 119), a consolidação da comunicação pública como um direito depende, primeiramente, que ela seja incluída no rol das políticas públicas já existentes no

país (de saúde, educação, assistência social, moradia e segurança etc.), de modo a garantir ao cidadão o direito de participação na esfera pública deliberativa com autonomia.

O GUIA ALIMENTAR

Como política pública que se concretiza em um produto comunicacional, os guias dietéticos baseados nos alimentos têm objetivo de favorecer a educação nutricional, utilizando termos que sejam compreensíveis, simples e claros para a maioria dos consumidores e indicando as modificações necessárias nos padrões alimentares. Além ser um instrumento de educação alimentar e nutricional, eles são documentos indutores de políticas públicas, para além do setor da saúde. A proposta de produção de um guia está sintonizada com o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, abordando a qualidade da alimentação por meio da oferta de alimentos mais saudáveis, diversificados e que respeitem a cultura local.

Desde 1996, o Comitê de Alimentação e Nutrição da Organização Mundial de Saúde sugere a elaboração dos guias alimentares e vários países os desenvolveram de acordo com essas recomendações. A OMS propõe que os governos forneçam informações à população para facilitar a adoção de escolhas alimentares mais saudáveis em uma linguagem que seja compreendida por todas as pessoas e que leve em conta a cultura local – oferecendo condições e ampliando as possibilidades de seus leitores desenvolverem um processo autônomo e consciente de definição de um estilo alimentar saudável.

O processo inicial para a concepção do primeiro Guia no Brasil foi conduzido pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)⁹. Ela foi criada pelo Decreto nº 6.273, em 2007, e está sob a coordenação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Também fazia parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e foi transferida em 2019, no governo do presidente Jair Bolsonaro, para a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, vinculada ao Ministério da Cidadania.

Em consenso com as recomendações da OMS de atualizar as informações sobre alimentação adequada e saudável, o Ministério da Saúde desencadeou em 2011 o processo de elaboração da segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, em parceria com o Núcleo de Pesquisa Epidemiológica em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Nupen/USP) e com o apoio da Organização Panamericana da Saúde (OPAS). Esta modernização foi incluída como uma das metas do Plano Plurianual e do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ambos relativos ao período de 2012 e 2015. O Guia pretende ser nacionalmente conhecido já que na sua introdução consta: “Este guia é para todos os brasileiros (...). Almeja-se que ele seja utilizado nas casas das pessoas, nas unidades de saúde, nas escolas e em todo e qualquer espaço onde atividades de promoção de saúde tenham lugar, como centros comunitários, centros de referência

9 A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) é uma instância governamental responsável pela coordenação e pelo monitoramento intersetorial das políticas públicas, na esfera federal, relacionadas à segurança alimentar e nutricional, ao combate à fome, e à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

de assistência social, sindicatos, centros de formação de trabalhadores e sedes de movimentos sociais” (BRASIL, 2014, p.11).

A publicação está dividida em cinco capítulos, baseando-se nos cinco princípios que a fundamentaram. O primeiro apresenta uma descrição geral da fundamentação do Guia, tratando da relação entre alimentação e saúde e seus diferentes integrantes. O segundo capítulo é dedicado às recomendações gerais sobre a escolha dos alimentos, propondo que os itens *in natura* ou minimamente processados sejam a base da alimentação. O capítulo três traz orientações sobre como combinar alimentos em refeições. Em seguida, o quarto capítulo aborda o próprio ato de comer e a comensalidade, referindo-se às circunstâncias – tempo e foco, espaço e companhia – que influenciam o aproveitamento dos alimentos e o prazer da alimentação. O último capítulo examina os fatores que podem ser obstáculos para a adesão das pessoas às recomendações do guia – informação, oferta, custo, habilidades culinárias, tempo e publicidade – e propõe para a sua superação a combinação de ações no plano pessoal, familiar e no exercício da cidadania. As recomendações são oferecidas de forma sintetizada em “Dez passos para uma Alimentação Adequada e Saudável” (BRASIL, 2014).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização da pesquisa que originou este artigo, as entrevistas seguiram uma amostragem não probabilística por conveniência. Após a realização da etapa de coleta de informações com gestores das esferas de governo (já citada), fo-

ram aplicadas 30 entrevistas com as nutricionistas responsáveis pelos cuidados relativos à saúde e segurança alimentar em 51 Unidades Básicas de Saúde (UBS) na Zona Sul de São Paulo¹⁰. O objetivo foi desvendar e analisar os resultados da aplicação dos cinco princípios que orientaram a elaboração do Guia quanto à prevenção, monitoramento e controle das pessoas com sobrepeso ou obesas.

Duas hipóteses principais guiaram a investigação. A primeira delas era a de que a prescrição do Guia não ampliou a autonomia das pessoas com sobrepeso ou obesas, que utilizam o serviço público de saúde, nas escolhas alimentares. A segunda hipótese considerou que a “regra de ouro” do Guia (a recomendação pelo consumo de alimentos *in natura*) não é seguida pelos usuários do sistema de saúde.

Para a realização das entrevistas, foi utilizado um questionário dividido em seis eixos, com suas respectivas variáveis, conforme exposto no Quadro 1.

10 O projeto de pesquisa foi submetido à autorização do Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria Municipal de Saúde (CEP/SMS-SP), que é um colegiado interdisciplinar independente, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos sujeitos da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro dos padrões éticos.

QUADRO 1 – Eixos e variáveis considerados no instrumento utilizado na pesquisa

EIXOS	VARIÁVEIS ANALISADAS
I – Identificação	Nome, idade, se estudou comunicação, especialização, mestrado, doutorado.
II – Atuação	Tempo de exercício da profissão e na área da saúde pública, horas trabalhadas nas UBS, descrição do atendimento na UBS.
III – Utilização do Guia	Há quanto tempo utiliza o guia, benefícios que ele traz no controle e prevenção da DCNT para o profissional e para o paciente; se as recomendações respeitam o momento socioeconômico da família brasileira; a opinião sobre o impacto de fertilizantes orgânicos ou sintéticos nos alimentos, bem como sobre o plantio de sementes transgênicas; níveis de confiança sobre as informações que o consumidor recebe das características dos alimentos que vai ingerir; como avalia que o indivíduo desenvolve autonomia na escolha de alimentos; quais os fatores de natureza física, cultural, econômica, política e social para adotar uma alimentação saudável.
IV – Aconselhamento de alimentação saudável e saúde	Alimentos recomendados no café da manhã, almoço, jantar, lanches.

<p>V – Os alimentos e a alimentação</p>	<p>Piores alimentos ultraprocessados; dificuldades para a pessoa escolher alimentos <i>in natura</i>, higienizá-los e conservá-los; ambientes onde as pessoas se alimentam no que se refere à limpeza, conforto, tranquilidade.</p>
<p>VI – Informação sobre alimentação saudável e saúde</p>	<p>Informação sobre a quantidade, qualidade e grau de confiabilidade de notícias disponíveis sobre alimentação saudável e saúde em guias, internet, rádio, revistas, TV, palestras, amigos, familiares e dos profissionais de saúde.</p> <p>Melhores canais para informar sobre alimentação saudável e saúde.</p> <p>Fatores que podem influenciar na compreensão do que é alimentação saudável e saúde (por exemplo: educação formal, nível socioeconômico, habilidades culinárias, publicidade e custo).</p> <p>Dificuldades ou não para o paciente mudar a alimentação. Alimentação baseada em carboidratos e proteínas.</p> <p>Definição de alimentação balanceada.</p> <p>Opinião sobre horta comunitária e alimentos orgânicos. Principais fatores de sobrepeso ou obesidade: alimentação inadequada, desmame precoce, estresse, fatores demográficos, genéticos, psicológicos, fumo e álcool, nível de escolaridade, status socioeconômico, pais obesos e sedentarismo.</p>

Fonte: a autora.

A NARRATIVA DOS GESTORES

De acordo com a gestora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹¹, o programa de segurança alimentar e nutricional do governo federal, que deu origem ao Guia, envolveu 23 ministérios e baseou-se na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346, de 15 de julho de 2006) (BRASIL, 2006a). Nos cinco anos seguintes ao início da vigência da lei, cada ministério mapeou suas ações sobre segurança alimentar e nutricional, com definição orçamentária para sua implementação.

“A diferença é estarmos prestando serviço público para o mesmo cidadão. Se eu moro no interior de São Paulo eu vou para a unidade básica de saúde, eu vou para a escola, eu quero acesso aos alimentos adequados. Quem vai me possibilitar isso? Os vários servidores públicos em diferentes frentes de atuação. Isso que é o diferencial do segmento de segurança alimentar e nutricional.” (Gestora do MDS)

Para a entrevistada, a segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira distingue-se fundamentalmente da primeira publicação em uma dimensão importante em termos de comunicação pública.

“O [Guia] de 2006 é mais voltado à parte nutricional, fala de porções. O de 2014 se propõe a dialogar com o cida-

11 Graduada em Nutrição, especialista em gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição e mestre em Nutrição.

dão. Qual era o desafio? Percebíamos que o [primeiro] guia conversava com o nutricionista, mas ele não dialogava com a população. O segundo foi inovador. Foi pensado: como conversar com a população?”. (Gestora do MDS)

Outra inovação do Guia, na visão da entrevistada, é a apresentação dos alimentos em três formas diferentes: naturais, processados e ultraprocessados. Ao ser questionada sobre a real acessibilidade da população aos itens considerados mais saudáveis, a gestora argumentou que a retirada do Brasil do chamado “mapa da fome”, elaborado pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), reposicionou a ênfase da política pública na área para a qualidade da alimentação (uma vez que o crescimento da renda *per capita* teria providenciado a superação das dificuldades de acesso ao alimento). Estas e outras ponderações dos representantes do MDS na pesquisa demonstram que a diversidade regional da população (em termos de renda, acessibilidade e costumes alimentares) é ignorada na política pública do ministério.

Já para a gestora do programa no Ministério da Saúde (MS)¹², a estratégia da política alimentar “é a mesma para todos os brasileiros” e abrange o processo completo que se inicia na produção do alimento, na logística para que ele chegue na mesa do brasileiro (e a que preço), até as formas como o indivíduo escolhe a composição de suas refeições.

12 Graduada em Nutrição, com especialização em Gestão de Política de Alimentação e Nutrição, mestrado em Ciências da Saúde e doutorado em Nutrição Humana.

“Na verdade, o que temos em conta no Ministério da Saúde é que as pessoas tenham as informações para serem mais autônomas em suas decisões.” (Gestora do MS)

A diversidade do público brasileiro atendido por essa política seria inerente à própria estrutura do sistema, que se fundamenta na prestação local (no município) dos serviços públicos.

“A estratégia nutricional acontece lá no município, onde eu tenho: a escola, a unidade de saúde, (...) um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, que é como o MDS chega lá. Esse material [o Guia] vai ser traduzido, vai fundamentado pela nossa rede que está nos municípios. Hoje essa unidade básica de saúde já tem como pressuposto trabalhar ações de educação e saúde com base na realidade local. É pressuposto ter uma equipe de atenção básica e saber quem é a população lá inscrita. (...) Essa equipe precisa fazer o planejamento das ações com base na realidade local. (...) Quando produzimos os materiais, sempre temos o cuidado que eles sejam adequados à realidade. Quem vai saber adaptá-lo à realidade é aquele profissional.” (Gestora do MS)

A gestora do Ministério da Saúde respondeu ainda que as campanhas educativas para ampliar a visibilidade e o impacto das políticas alimentares esbarram em restrições orçamentárias relacionadas ao custo publicitário. Uma alternativa tem sido o uso de mídias gratuitas, como os canais oficiais do MS na internet e as emissoras públicas de televisão (como TV NBR e TV Cultura). Nenhuma campanha específica voltada ao enfrentamento do sobrepeso e da obesidade foi realizada.

Os gestores da política pública alimentar, tanto no MDS quanto do MS, defendem os programas que implementam sem questionar ou colocar em discussão as brechas ainda existentes para garantir os resultados planejados. Nossa análise sobre esse comportamento nos remete ao que Bourdieu (2001) denominou de *habitus*:

É um sistema de disposições, modos de perceber, sentir, fazer, pensar, que nos leva a agir de determinada forma em uma circunstância dada. As disposições não são nem mecânicas, nem determinísticas. São plásticas, flexíveis. Podem ser fortes ou fracas. Refletem o exercício da faculdade de ser condicionável, como capacidade natural de adquirir capacidades não-naturais, arbitrárias". (BOURDIEU, 2001 p. 189).

São adquiridas pela interiorização das estruturas sociais. Portadoras da história individual e coletiva, são de tal forma internalizadas que chegamos a ignorar que existem. São as rotinas corporais e mentais inconscientes, que nos permitem agir sem pensar.

A VISÃO DOS PROFISSIONAIS NAS UBSS

O perfil das nutricionistas entrevistadas na pesquisa aponta que há uma concentração de profissionais com especialização em nutrição clínica (33% da amostra), seguidos por aqueles com uma formação mais aprofundada em saúde da família (13%) e em terapia nutricional (10%). Há uma abundância de especiali-

zações disponíveis entre as nutricionistas que trabalham nas 51 Unidades Básicas de Saúde da Zona Sul de São Paulo – levando à conclusão de uma considerável pulverização de conhecimentos especializados entre essas profissionais.

Do total de 30 nutricionistas entrevistadas, 13 (ou 43% da amostra) possuem mais de nove anos de atuação na profissão – ante uma maioria (57%) com experiência abaixo desse patamar. Esses dados devem ainda ser contrapostos ao quadro que indica o tempo específico de trabalho dessas profissionais nas UBSs em que se encontravam no momento da aplicação dos questionários. Ele comprova que apenas 17% (ou 5) tinham um vínculo superior a cinco anos naquele posto e 67% estavam na respectiva UBS há menos de quatro anos.

Acreditamos que o tipo de atendimento da nutricionista, ao fazer o diagnóstico nutricional, pode influenciar na aceitação do plano alimentar. Por isso descrevemos sucintamente o nosso resultado: 23 respostas indicam que o atendimento foi específico, individual ou compartilhado; 13 entrevistadas afirmaram realizar o atendimento por meio de discussões com o paciente; 12, por matriciamento¹³; 11, por nutrição ambulatorial; 5, por anamnese

13 O correto entendimento da expressão “apoio”, que é central na proposta dos NASFs, remete à compreensão de uma tecnologia de gestão denominada “apoio matricial”, que se complementa com o processo de trabalho em “equipes de referência”. Equipes de referência representam um tipo de arranjo que busca mudar o padrão dominante de responsabilidade nas organizações: em vez das pessoas se responsabilizarem por atividades e procedimentos (geralmente uma responsabilidade quantitativa), o que se busca é construir a responsabilidade de pessoas por pessoas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010, p. 11).

nutricional¹⁴ e igual número por recordatório¹⁵.

Diante do perfil das entrevistadas de curto tempo de trabalho na UBS, passamos então a interpretar mais especificamente a utilização do Guia Alimentar na relação entre a nutricionista e os pacientes. A maioria das profissionais (53%) afirmou utilizar o material parcialmente, enquanto apenas 37% o utilizam constantemente e outros 10% simplesmente não o fazem.

Embora a maioria afirmasse utilizar o Guia parcialmente ou sempre na ocasião da entrevista, esta ainda era uma experiência nova para 60% das entrevistadas: 10% o aplicavam há menos de seis meses; 43%, entre seis e 12 meses, e 7% não o utilizavam até então. Outros 40% o aplicavam há mais de um ano. O tempo de utilização do Guia é importante, na medida em que algumas formas de uso podem ser retificadas, além de possibilitar a aferição de resultados empíricos.

Apesar de a maior parte das entrevistadas ter pouco tempo de experiência na aplicação do Guia entre os pacientes, muitas identificam a importância desse produto para a população, seja por prover informações úteis, seja por combater as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT). As nutricionistas puderam escolher mais de uma resposta sobre os benefícios do Guia para o controle das DCNT, mas chamou a atenção que muitas tenham

14 Anamnese Nutricional é um questionário onde são coletadas informações do paciente com foco na alimentação, antecedentes familiares e doenças pessoais. É a primeira etapa da consulta e deve ser de preferência rápida e objetiva. Com uma anamnese bem feita pode-se identificar possíveis patologias e quais serão os tratamentos.

15 O recordatório alimentar é uma ferramenta muito utilizada por nutricionistas para coleta de dados sobre a alimentação do paciente e avaliação do conteúdo calórico e de nutrientes

avaliado especificamente a importância das sugestões de alimentação nesse tipo de mídia, considerado também como um “norteador” para sua prática profissional. Quando questionadas sobre a importância do Guia para o paciente, houve uma concentração de respostas relacionadas ao didatismo do material, o que o tornaria mais facilmente compreensível pela população.

Mais precisamente, 60% das entrevistadas avaliaram que o Guia é coerente com os hábitos e condições da família brasileira no que diz respeito à ingestão de alimentos minimamente processados (arroz, feijão, mandioca, batata, mandioca, legumes e verduras). Outros 37% avaliam que o conteúdo do material considera a cultura apenas parcialmente, enquanto outros 3% admittiram não conhecer o Guia.

Ao analisarmos o conteúdo das falas das entrevistadas, identificamos ainda que as profissionais reconhecem no Guia o uso de informações adaptadas a alimentos de cada região, mostrando como elas podem compor uma refeição balanceada, utilizando apenas alimentos minimamente processados ou *in natura* como ingredientes. As condições financeiras da população acabam por prejudicar principalmente o consumo de verduras, frutas e legumes, segundo as nutricionistas ouvidas na pesquisa. As estatísticas já apresentadas aqui comprovam que, infelizmente, a família brasileira deixou o consumo de alimentos minimamente processados e aumentou o de ultraprocessados, crescendo o risco de obesidade e outras DCNT. A população em geral tem ampliado o consumo de alimentos ultraprocessados que muitas vezes são substituídos pelos minimamente processados (80% dos entrevistados afirmaram que seus pacientes consomem sempre alimentos ultraprocessados e 90% fazem uso corriqueiro

dos processados em suas refeições). Quando questionados sobre a influência negativa que os alimentos ultraprocessados podem causar sobre a cultura alimentar, 80% das nutricionistas ouvidas concordam com essa hipótese, em alguma medida, enquanto apenas 3% discordam e outros 17% não revelaram uma posição assertiva sobre o tema.

Diante dessa problemática, seria desejável que o Guia fosse capaz de reverter essa tendência de consumo de alimentos ultraprocessados, à medida que alerta para seu uso e indica maneiras práticas para sua substituição em refeições mais saudáveis. No entanto, os pacientes ainda se encontravam “divididos” sobre o que realmente são os alimentos *in natura*, de acordo com o testemunho das nutricionistas entrevistadas. O não entendimento pode levar a erros na escolha dos ingredientes recomendados.

O cenário se agrava quando se trata do termo “minimamente processado”. Segundo as profissionais entrevistadas, a grande maioria dos pacientes (57%) compreende e aceita apenas parcialmente o que são estes ingredientes, enquanto outros 20% não o compreendem de forma alguma.

A necessidade de a nutricionista explicar os termos utilizados aponta problemas na composição do Guia, que se complicam à medida que os pacientes também resistem a determinadas recomendações de uma alimentação mais saudável. Quase a totalidade das entrevistadas (93%) afirmou, por exemplo, que enfrentava dificuldades em ter suas recomendações sobre o consumo de açúcar seguidas pelos pacientes. Um número ligeiramente menor (90%) concordou (plenamente ou não) que essas resistências também ocorrem em relação ao consumo de gorduras.

Além da escolha dos alimentos, o Guia trata também de sua manipulação em termos de qualidade higiênico-sanitária. Mas este aspecto foi considerado menos problemático pelas nutricionistas: a maioria (53%) não demonstra uma opinião clara sobre a adequação dos métodos usados por seus pacientes, ante 27% que avaliam que há problemas na qualidade higiênico-sanitária e 20%, discordam.

Diante das recomendações do Guia sobre o hábito das refeições, os problemas reconhecidos pelos entrevistados também são menos graves do que aqueles referentes à compreensão sobre a escolha dos alimentos mais saudáveis e à aderência às recomendações sobre a composição das refeições. Quase a totalidade das nutricionistas (93%) avalia que seus pacientes se alimentam nos horários sugeridos pelo Guia (sempre ou parcialmente), mas 87% frisaram que as refeições são apenas parcialmente realizadas em ambientes apropriadamente limpos, confortáveis (90%) e tranquilos (80%).

Diante desse contexto, a importância dos guias como a melhor fonte de informação sobre alimentação saudável e saúde foi restrita, na avaliação das nutricionistas ouvidas. Apenas 23% consideraram essa opção, mas 53% reforçaram a importância dos profissionais de saúde nessa função. As diferentes mídias e os conselhos de familiares e amigos foram citados, cada um, por apenas 3% das respondentes. Para 53% delas, a compreensão desses conteúdos é claramente influenciada pelo grau de educação formal do paciente (outros 40% responderam que essa influência é parcial), enquanto um percentual ainda maior, 63%, avaliou que o nível socioeconômico representa um evidente impacto na apreensão desses conteúdos (e outros 33% afirmaram que

esse impacto é parcial). A potencial baixa apreensão dos conteúdos sobre alimentação saudável pelas camadas desfavorecidas economicamente, por sua vez, se soma ao custo dos alimentos para dificultar o nível de adesão às práticas nutricionais recomendadas seja pelos profissionais de saúde, seja pelos guias ou demais fontes. Entre as entrevistadas, 37% creem parcialmente que o preço dos alimentos influencia a qualidade da alimentação e a saúde da população, enquanto 63% concordam integralmente com essa afirmação.

Os dados apontam um elevado grau de concordância entre as nutricionistas entrevistadas acerca da grande relevância da alimentação saudável e do sedentarismo entre os fatores de obesidade, seguidos por motivações psicológicas e por situações de estresse vivenciadas pelos pacientes. Surpreendeu-nos que os fatores genéticos, como ter pais obesos, além do fumo e do álcool não tenham sido considerados como causas fundamentais dessa condição.

CONCLUSÕES

A pesquisa sobre a eficiência do Guia como estratégia de enfrentamento da obesidade nos permitiu avaliar, com mais ênfase e profundidade, a interface da comunicação pública na saúde pública. Esta ainda é uma área pouco explorada no Brasil pelos comunicólogos. Deduzimos que o campo da nutrição tem aflorado nos últimos anos porque está atrelado à parte do problema e da solução no que se refere ao enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis e, especificamente, da obe-

cidade. A pesquisa de campo identificou a importância da prestação de serviços especializados em nutrição tanto nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) quanto no Núcleo de Apoio a Saúde da Família (NASF), onde os profissionais especialistas trabalham em equipe, possibilitando a troca de conhecimento e agilidade no cumprimento de metas e objetivos compartilhados para a efetiva implementação dessa política pública.

Compreende-se, portanto, que o profissional de nutrição é um mediador entre o Estado e o usuário dos serviços de saúde pública. Nessa área, o diálogo surge como uma dimensão transversal. Essa interação comunicativa entre profissional e paciente é essencial, pois o que está em jogo não é o monitoramento hegemônico dos hábitos do paciente, mas a compreensão mais ampla do outro, seguindo suas emoções, intenções e domínios simbólicos. Tais aspectos abrem caminhos para o necessário esclarecimento (e não a imposição) ao paciente acerca das suas necessidades nutricionais.

À medida que o questionário usado como principal instrumento de pesquisa com as nutricionistas fora formatado para espelhar o conteúdo da segunda edição do Guia Alimentar, as respostas a cada pergunta permitiram avaliar como, de fato, os cinco princípios básicos para a elaboração dessa mídia são aplicados e interpretados. A partir disso, questionamos a eficiência desse instrumento como estratégia de comunicação pública aplicada a uma política pública em saúde. Considerando as duas hipóteses iniciais dessa pesquisa, concluímos que:

1. A prescrição do Guia **não ampliou a autonomia** das pessoas com sobrepeso ou obesas, que utilizam o serviço público de saúde, nas escolhas alimentares;

2. A “regra de ouro” do Guia (a preferência por **alimentos *in natura* ou minimamente processados**) não é seguida pelas pessoas com sobrepeso ou obesas que utilizam o serviço público de saúde na Zona Sul de São Paulo.

Apesar do Guia ser um possível norteador para o combate e controle das DCNT, grande parte da população brasileira consome alimentos ultraprocessados e processados, em detrimento daqueles *in natura*. Os fatores que levam a esse evento são muitos: a crise econômica é um deles, visto que o índice de desemprego no Brasil atingiu 12% no trimestre encerrado em outubro de 2018, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua, divulgados em novembro de 2018, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao mudarem seus costumes alimentares, desprezando a diversidade de alimentos frescos, essa população aumenta o risco de obesidade e outras DCNT.

Segundo as nutricionistas, é preciso sensibilizar os pacientes e também aqueles que ainda nem chegaram aos serviços de saúde pública, revelando os malefícios das gorduras, sal e açúcar em excesso. É necessário que tenham acesso às informações que possam beneficiar as escolhas na rotina alimentar. Para tanto, fica evidente a ausência de uma comunicação pública competente a partir dos órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas relacionadas a este tema.

A conquista de autonomia na escolha de alimentos é um ponto crucial em tais políticas. Conforme a Estratégia Global da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que orienta a confecção do Guia Alimentar, a **alimentação saudável** se refere à

melhor prática alimentar atribuída pelos próprios sujeitos, capaz de contribuir para prevenir o avanço das DCNT (OMS, 2004; BRASIL, 2003, 2005, 2006b, 2012).

Para tanto, está em jogo um contexto bem mais amplo de produção de alimentos e de relações sociais. Nas 152 páginas do Guia, houve espaço para muitas ponderações: “A depender de suas características, o sistema de produção e distribuição de alimentos pode promover justiça social e proteger o ambiente; ou ao contrário, gerar desigualdades sociais e ameaças aos recursos naturais e à biodiversidade.” (BRASIL, 2014, p.18).

Ao avaliarmos especificamente os indicadores relativos à justiça social (IBGE, 2017), lembramos que uma parcela considerável de brasileiros se encontra em situação de pobreza e exclusão social, sem condições dignas de moradia e sem acesso à educação – ou seja, sem os recursos sociais, econômicos e institucionais que venham a proporcionar seu ajuste na sociedade como homens livres. Esses fatores exercem influência fundamental nas oportunidades alimentares e de saúde que serão apresentadas a esses indivíduos.

O Guia apela para o empoderamento dos cidadãos, tanto no que se refere à escolha dos alimentos quanto às ações coletivas para a comercialização de produtos *in natura*, ou minimamente processados a preços acessíveis. A política nacional ainda abrange a oferta de restaurantes populares¹⁶ e cozinhas popula-

16 O Restaurante Popular faz parte do Programa Acesso à Alimentação, desenvolvido em 2006 pelo governo federal. De acordo com o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), o programa “tem como objetivo garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e à manutenção da saúde humana” (BRASIL, 2010). Existiam, em 2010, 89 Restaurantes Populares em funcionamento no Brasil, distribuídos em 65 municípios brasileiros.

res. O cidadão é encorajado a se engajar em políticas fiscais para batalhar contra o encarecimento dos alimentos ultraprocessados.

No entanto, é inevitável lembrar que este cidadão que recebe tal incumbência do Estado é o mesmo a quem foi negado o direito à moradia, educação, saneamento básico, transporte e saúde. Parece-nos uma convocação injusta que, sem condições imprescindíveis para lutar por direitos sociais básicos, ele seja chamado a abraçar atos para resoluções de problemas que o Estado não tem conseguido solucionar.

O Guia recomenda que é preciso “dedicar tempo para limpar geladeira, fogão, armários, prateleiras, chão, paredes” porque essas medidas contribuem para preservar a qualidade dos alimentos (BRASIL, 2014, p. 19). O que nos chamou a atenção sobremaneira foi o **desconhecimento do cidadão sobre como higienizar os alimentos**. O desconhecimento sobre como salubrificicar os alimentos é um problema grave diante da própria política alimentar, que incentiva o consumo de frutas e hortaliças em virtude dos benefícios que trazem à saúde do consumidor. A adequada higienização durante o preparo das hortaliças para o consumo pode assegurar a qualidade higiênico-sanitária desses alimentos.

Ao final do questionário abordamos os entrevistados sobre a quantidade e confiabilidade de informações acerca da alimentação saudável. As respostas enfatizaram a importância de palestras aos cidadãos, seguidas pelo próprio contato com os profissionais de saúde como fontes principais de orientações. Em termos de quantidade de informações, os guias receberam importância equiparável à internet. No entanto, quando a variável foi a confiabilidade dessas informações, os guias foram melhor pontuados, seguidos pelas palestras e pelos profissionais de saúde.

No que se refere ao melhor canal ou outros meios para buscar informações sobre alimentação saudável e saúde, as nutricionistas optaram pelos profissionais de saúde como fontes mais qualificadas. Avaliamos que não houve inconsistência nas respostas. Os guias ficaram com a segunda posição.

As respostas demonstram que, para os nutricionistas, a educação formal do cidadão é vista como um limitante maior do que seu nível socioeconômico na compreensão do que é uma alimentação saudável. E o aspecto que mais compromete a alimentação é a publicidade sobre os produtos ultraprocessados, seguida pelo tempo dedicado ao preparo dos alimentos e pelo custo.

A mudança alimentar foi considerada um acontecimento que dependerá da cultura e do acesso aos alimentos (o que inclui a problemática do custo). A mudança sobre esse conjunto amplo de fatores implica em processos difíceis e lentos.

As condições que levam à obesidade foram também questionadas. O sedentarismo e a alimentação inadequada tiveram percentual alto de respostas, seguidos pelos fatores psicológicos, o estresse e a descendência de pais obesos.

Assim, o Guia foi elaborado como um dos instrumentos de política pública de saúde, especialmente diante do aumento de incidência das DCNT. Como produto midiático, seu conteúdo foi produzido pelos órgãos públicos que coordenam essa política. Ele partiu de “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 13).

Se o Guia é um instrumento de política pública, como afirmado pelos gestores dos dois ministérios e demais entrevistados, ele não foi “resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19). Pois se é “nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção”, deduzimos que faltou “ouvir e dialogar” com técnicos de saúde e usuários dos serviços públicos de saúde, entre eles as UBSs, antes mesmo da elaboração do conteúdo do Guia.

A comunicação pública, tão importante nas organizações, estaria bem elaborada no Guia caso não se destinasse à maioria do público das Unidades Básicas de Saúde. Anuo com Matos e Gil (2012, p. 161) ao afirmarem “que é possível a construção de vínculos entre os projetos de redução de desigualdade (...) e (...) como a prática da cidadania, como forma de buscar a paridade de todos os interessados. O processo deve ser educacional, cultural, econômico e contínuo”. Inferimos que as prescrições apresentadas no Guia não são compatíveis para muitas cidadãs e cidadãos do Brasil.

Escudero (2015, p. 119) percebe a importância da comunicação pública quando afirma “ser condição fundamental para a consolidação da comunicação como um direito que ela faça parte do rol das políticas públicas já existentes no País: saúde, educação, assistência social, moradia e segurança, de modo a garantir ao cidadão o direito de participação na esfera pública deliberativa com autonomia.”

Reverendo as hipóteses da pesquisa, os dados indicam que as pessoas não ganham autonomia com as prescrições do Guia.

Quanto ao consumo dos alimentos ultraprocessados, evidencia-se que ele é maior do que o de ingredientes minimamente processados ou *in natura*. Concluimos que as prescrições do Guia podem ajudar apenas uma pequena parcela da população com DCNT, pois a maioria não está conscientizada dos graves problemas que a alimentação não saudável e o sedentarismo produzem. Quiçá quando os investimentos dos governos aumentarem em educação formal em todos os níveis, teremos uma população consciente de que o cuidado com a saúde física e mental deve começar, no mínimo, no atendimento pré-natal a mulheres gestantes.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, J. E. **Public Policy-Making**: An Introduction, 3rd ed. Boston: Houghton Mifflin, 1984.

BOURDIEU, P. **Meditações Pascalinas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p.1-33.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 648**, de 28 mar. 2006 (a). Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Disponível em < <https://bit.ly/2H55JBG> >. Acesso em 26 abr. 2011.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **Guia alimentar para a população brasileira**: promovendo a alimentação saudável. Brasília, DF, 2005. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Diretrizes do NASF: Núcleo de Apoio

a Saúde da Família. **Cadernos de Atenção Básica**, n. 27. Brasília, 2010. (Série A: Normas e Manuais Técnicos)

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed., Brasília, 2014.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 2 ed. rev. Brasília: 2003.

_____. Ministério da saúde. Secretaria de Atenção Básica. Departamento de Atenção básica. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. (Série E: Legislação em Saúde) 108 p.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Brasília, 2006(b) (Série B. Textos Básicos em Saúde).

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos Não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Vigitel Brasil 2017: Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico**. Brasília: 2019.

COMPARATO, F. K. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ELY, L. Quase metade dos brasileiros sofre com doenças crônicas, aponta IBGE. Pesquisa nacional de saúde mostra a relação dos brasileiros com o corpo e revela as mazelas de cada região do país. **GaúchaZH**, 10 dez. 2014. Disponível em <<https://bit.ly/2GLEugb>>. Acesso em 15 dez. 2014.

ESCUADERO, R. **Comunicação pública**: a voz do cidadão na esfera pública. Construindo um novo paradigma profissional. Curitiba: Appris, 2015.

GIOVANNI, G. di; NOGUEIRA, M. A. (Org.) **Dicionário de políticas públicas**. 2. Ed. São Paulo: Ed. UNESP, Fundap, 2006.

GORTMAKER, S. L. et al. Changing the future of obesity: science, policy, and action. **Lancet**, v. 378, p. 838–847, 2011.

GUSFIELD, J. R. **La cultura de los problemas públicos**: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedade inocente. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014, p. 21.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 141p.

MACIEL, C. Maioria da população do estado de São Paulo está acima do peso. **Agência Brasil**. 3 fev. 2014. Disponível em <<https://bit.ly/1lyI5yJ>>. Acesso em 13 mar. 2019.

MATOS, H; GIL, P. G. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, H. H. (Org.) **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 89-105.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). **57 Asamblea Mundial de La Salud**. Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividade física y salud. Ginebra: WHO, 2004.

SARAVIA, E. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. ENAP Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 13-18.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). The Global Burden of Disease: 2004 Update **WHO Library Cataloguing-in-Publication Data**, 2008. Disponível em <<https://bit.ly/2E9AEK0>>. Acesso em 10 ago. 2015.

_____. **Body mass index – BMI**. Disponível em <<https://bit.ly/1EoQZYh>>. Acesso em 26 fev. 2019(a).

_____. **Disability-Adjusted Life Year (DALY)**. Disponível em <<https://bit.ly/2PDKVIE>>. Acesso em 26 fev. 2019(b).

POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA OMS: FATO OU IRREALIDADE NOS DISCURSOS DOS MINISTROS DA SAÚDE

Devani Salomão¹

Simone Alves de Carvalho²

Tariana Brocardo Machado³

Beatriz Fioretti-Foschi⁴

Claudia Sellwood⁵

RESUMO

A Assembleia Mundial da Saúde, como principal órgão decisorio da Organização Mundial da Saúde (OMS), reúne anualmente ministros e autoridades sanitárias de 194 países, em Washington,

1 Jornalista, mestre, doutora e pós-doutora em Ciências da Comunicação – ECA-USP. Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol), coordenado pela professora Dra. Heloiza Helena Matos e Nobre, pesquisadora sênior da ECA-USP. E-mail: devani@usp.br

2 Relações públicas, mestre e doutora em Ciências da Comunicação – ECA-USP. Docente universitária na ECA-USP para graduação e especialização. Integrante do Compol. E-mail: simonecarvalho@usp.br

3 Jornalista, mestre e doutoranda em Ciências da Comunicação – ECA-USP. Integrante do Compol. E-mail: tariana@gmail.com

4 Publicitária, mestre em Medicina Interna e Terapêutica pela UNIFESP, doutora em Saúde Pública pela FSP-USP. Desenvolve projetos de comunicação em saúde. Integrante do Compol. E-mail: bfioretti@uol.com.br

5 Publicitária especialista em marketing de serviços. Integrante do Compol. E-mail: claudia.sellwood@gmail.com

D.C. (EUA) e Genebra (Suíça), tendo como principais atribuições determinar as políticas da OMS. Durante o período de 2001 a 2017, ministros e representantes do governo brasileiro participaram desse evento, quando fizeram seus discursos sobre os temas propostos na agenda. Este artigo analisa o conteúdo de tais discursos e apresenta as temáticas mais presentes nas falas dos representantes do governo brasileiro à luz da literatura relacionada a políticas públicas e assuntos relacionados, como problemáticas de saúde pública mundiais, com abordagem de prevenção e contenção para doenças sazonais. As análises apresentam discrepâncias entre os discursos e as políticas implantadas, além de omissões do setor público.

PALAVRAS-CHAVE: análise de conteúdo, doenças, OMS, políticas de saúde, saúde pública.

INTRODUÇÃO

A Assembleia Mundial da Saúde é o órgão decisório da Organização Mundial de Saúde (OMS). Tem a participação de delegações de todos os Estados membros da OMS e concentra-se em uma agenda de saúde específica preparada pelo Conselho Executivo. As principais funções da Assembleia são determinar as políticas da Organização, nomear o diretor-geral, supervisionar as políticas financeiras e aprovar o orçamento proposto. Esse evento é realizado anualmente em Genebra, na Suíça.

Os princípios da Constituição da OMS são:

1. A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade.
2. É um dos direitos fundamentais de todo ser humano o gozo do mais alto padrão atingível de saúde, sem distinção de raça, religião, crença política, condição econômica ou social.
3. A saúde de todos os povos é fundamental para assegurar a paz e a segurança e depende da cooperação entre indivíduos e Estados.
4. A conquista da promoção e proteção da saúde é de valor para todos, inclusive para qualquer Estado.
5. O desenvolvimento desigual em diferentes países na promoção da saúde e controle de doenças, especialmente doenças transmissíveis, é um perigo comum.
6. O desenvolvimento saudável da criança é de importância fundamental; a capacidade de viver harmoniosamente num ambiente total em mudança é essencial para esse desenvolvimento.
7. Os conhecimentos médico, psicológicos e afins devem ser estendidos a todos os povos, com o objetivo de alcançar plenamente a saúde.
8. A opinião informada e a cooperação ativa por parte do público são da maior importância para a melhoria da saúde das pessoas.
9. Os governos são responsáveis pela saúde de seus povos, que necessitam provisão de medidas sanitárias e sociais adequadas. (WHO, 2018.)

A OMS é a autoridade diretora e coordenadora em saúde internacional dentro do sistema das Nações Unidas. Faz isso por meio das seguintes diretrizes: a) fornecer liderança em questões críticas para a saúde e envolvimento em parcerias onde é necessária uma ação conjunta; b) moldar a agenda de pesquisa e estimular a geração, tradução e disseminação de conhecimento valioso; c) estabelecer normas e padrões e promover e monitorar sua implementação; d) articular opções políticas éticas e baseadas em evidências; e) fornecer apoio técnico, catalisar mudanças e construir capacidade institucional sustentável; e f) monitorar a situação da saúde e avaliar as tendências da área (WHO, 2018).

O Brasil é um dos Estados membros da OMS, que reúne anualmente ministros e autoridades sanitárias de 194 países na Assembleia Mundial da Saúde. O ato de comunicar internacionalmente as ações em saúde realizadas no País demonstra as principais preocupações do governo brasileiro com o setor, bem como a destinação de recursos e parcerias internacionais com outros estados ou regiões.

SAÚDE NO ÂMBITO PÚBLICO

O Ministério da Saúde (2018) tem a função de oferecer condições para promover, proteger e recuperar a saúde da população, reduzir as enfermidades, controlar as doenças endêmicas e parasitárias e melhorar a vigilância à saúde, dando, assim, melhor qualidade de vida ao brasileiro. Seu desafio é garantir o direito do cidadão ao atendimento à saúde e dar condições para que esse direito esteja ao alcance de todos, independentemente da condição social do indivíduo.

Os assuntos de competência do Ministério da Saúde são: Política Nacional de Saúde; coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde; saúde ambiental e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive a dos trabalhadores e dos índios; informações de saúde; insumos críticos para a saúde; ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos; vigilância de saúde, especialmente drogas, medicamentos e alimentos; pesquisa científica e tecnologia na área de saúde.

A estrutura central do Ministério da Saúde é composta por sete Secretarias responsáveis por elaborar, propor e implementar as políticas de saúde, sendo as executoras das atividades finalísticas do órgão. Outras unidades que compõem o Ministério são a Secretaria-Executiva, o gabinete do ministro e a consultoria jurídica, responsáveis por assessoria e assistência direta às ações do ministro.

No âmbito das políticas públicas, segundo Aguiar (2015), administração pública se refere ao conjunto de órgãos e entidades que compõem a administração dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (no Brasil: da União, Estados, Distrito Federal e municípios). Segundo a Constituição brasileira, é formada pela administração pública direta, conjunto de órgãos ligados diretamente ao poder central; e indireta, entidades com personalidade jurídica própria e criadas pelo Estado para realizar atividades de forma descentralizada ou informal. O verbo latino administrar (transitivo direto e intransitivo) significa exercer o governo de; governar; dirigir, administrar o país, porém a administração pública envolve tomada de decisão, planejamento, coordenação, execução de esforços em função de objetivos ligados ao Estado, ao público.

De acordo com Reis (2015), a arena política é a delimitação do campo onde se travam as disputas da política, que envolve tomada de decisão coletivamente impositiva; e suas características determinam a vida política.

A conjunção da promoção de saúde e epidemiologia

A promoção da saúde demanda que a prática da atenção à saúde transcenda os conceitos normativos da medicina, em suas expressões clínicas e/ou de saúde pública, precisando ser construída e reconstruída em reconhecimento da realidade das experiências de vida dos pacientes, do significado existencial das suas condições e situações. Do ponto de vista dos âmbitos federais de gestão pública, isso implica também a consideração da participação política da sociedade civil organizada. A importância da discussão sobre a medicina, a saúde pública e a promoção da saúde devem-se ao entrelaçamento desses processos de desenvolvimento do cuidar da saúde, seja individual, seja coletiva.

Na perspectiva da apropriação de conteúdos das ciências sociais, o debate configura um imperativo à conformação da construção social da ciência e das práxis. O entendimento do processo histórico dimensiona os fatos da realidade social, aqui relacionados à saúde, em cada contexto de suas ocorrências, o que certamente pode permitir uma compreensão mais abrangente das categorias sob análise. Nesse aspecto, nenhum conceito ligado à promoção da saúde é consensual nem objetivo, o que implica não se poder isolar ou colocar o fiel da balança na comunidade ou nas instituições, sendo este um jogo onde todos têm suas responsabilidades.

A promoção da saúde precisa ser compreendida como um processo em permanente construção e reconstrução, demandador de todos os conhecimentos do saber médico, da apropriação dos saberes da saúde pública, bem como de todos os outros campos do conhecimento. E, certamente, sem prescindir da participação consciente da sociedade civil e/ou dos indivíduos isoladamente, nem da interdisciplinaridade, a depender das questões analisadas. Este é um requisito fundamental para que a atuação do âmbito central do sistema de saúde considere a realidade social, a partir de suas múltiplas e complexas dimensões (RABELLO, 2010).

De acordo com Nogueira (2015), um objetivo importante do estudo de políticas de saúde é identificar as mudanças pelas quais estas passam, de acordo com os distintos contextos históricos dos atores Estado e sociedade. Daí evoluem as políticas para a promoção da saúde e a importância da comunicação pública para consolidação da noção de saúde como direito.

A relação entre as áreas de comunicação e de saúde deve apontar na direção de um diálogo mais próximo, pois a comunicação efetiva pode tanto melhorar o atendimento do setor, como contribuir para a educação do cidadão (CARVALHO, 2012). A comunicação da saúde insere-se no âmbito da comunicação pública por ser de interesse público e por dar-se no ambiente público, para e com todos os cidadãos. Para Matos (2011), a comunicação pública exige a participação da sociedade e de seus segmentos. Eles, no entanto, não são apenas receptores da comunicação do governo, mas sim produtores ativos no processo comunicacional.

Nesse contexto, as políticas de comunicação para a saúde são relevantes para compreender a relação do setor com a sociedade. De acordo com Moraes (2015), políticas de comunicação têm

relação com as ações de instituições estatais, segmentos da sociedade civil e do setor privado de toda sorte que influenciam a criação, produção e consumo de produtos de comunicação e cultura.

Assim, o ato de comunicar as ações e preocupações com saúde em nível internacional por parte do governo brasileiro atraiu o olhar das autoras, com o objetivo de compreender quais são as questões prementes no segmento ao longo do século XXI na perspectiva do Estado brasileiro.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para analisar como as temáticas pautadas anualmente pela Organização Mundial de Saúde (OMS) foram apresentadas pelos representantes do Brasil, pesquisaram-se os discursos realizados nas edições da Assembleia Mundial da Saúde compreendidas entre 2001 e 2017, dando conta das falas proferidas neste milênio. Das 17 edições anuais, há 15 discursos disponíveis e públicos para a realização da análise, estando ausentes as falas dos anos de 2004 e 2006⁶. Assim, foi realizado um estudo exploratório, em que se objetiva a descrição de fenômenos e verificação de sua frequência, baseando-se nas falas dos representantes do governo brasileiro. Com base em dados secundários, a amostra é não probabilística e não aleatória. A interpretação dos resultados foi feita com base na técnica de análise de conteúdo.

Entre as especificidades da análise de conteúdo, escolheu-se a categorial, que permite estabelecer conexões temáticas com

6 Não há registro sobre os motivos dessas abstenções.

a literatura escolhida para endereçar o tema. Os assuntos investigados foram escolhidos entre verbetes selecionados do “Dicionário de políticas públicas” organizado por Giovanni e Nogueira (2015). Nesta modalidade, foram identificadas as categorias em cada fala e os códigos de texto que emergem do conteúdo (BARDIN, 2011). Na etapa de análise deste estudo, as categorias são amparadas no referencial teórico proposto, sendo resultado da classificação analógica e progressiva dos elementos.

O que é discurso

A palavra discurso tem diferentes significados. No sentido comum, discurso é simplesmente fala ou exposição oral. Às vezes a noção pode ser empregada com sentido pejorativo, significando fala vazia ou cheia de palavreado ostentoso.

Foucault (1979) concebe os discursos como uma dispersão, isto é, como sendo formados por elementos que não estão ligados por nenhum princípio de unidade. Cabe à análise do discurso descrever essa dispersão, buscando o estabelecimento de regras capazes de reger a formação dos discursos. Tais regras, chamadas por Foucault de “regras de formação”, possibilitariam a determinação dos elementos que compõem o discurso. Essas regras que determinam, portanto, uma “formação discursiva”, apresentam-se sempre como um sistema de relações entre objetos, tipos enunciativos, conceitos e estratégias. São elas que caracterizam a singularidade do discurso e possibilitam a passagem da dispersão para a regularidade, que é atingida pela análise dos enunciados. Assim, “um discurso é um conjunto de enunciados que tem seus

princípios de regularidade em uma mesma formação discursiva” (FOUCAULT, 1979, p. 146). A partir dessa definição, a análise de uma formação discursiva consistirá, então, na descrição dos enunciados que a compõem. Porém, a noção de enunciado em Foucault é contraposta à noção de proposição e de frase (unidades, respectivamente, constitutivas de lógica e linguística), concebendo-o como a unidade elementar, básica, que forma o discurso.

Foucault enumera quatro características constitutivas do enunciado. A primeira diz respeito à relação do enunciado com seu correlato que ele chama de “referencial”. O “referencial”, aquilo que o enunciado enuncia, “é a condição de possibilidade do aparecimento, diferenciação e desaparecimento dos objetos e relações que são designados pela frase” (FOUCAULT, 1979, p. 46). Assim, o enunciado, por sua função de existência, “relaciona as unidades de signos que podem ser proposições ou frases com um domínio ou campo de objetos” (MACHADO, 1981, p. 168), possibilitando-as que apareçam com conteúdos concretos no tempo e no espaço.

A segunda característica diz respeito à relação do enunciado com seu sujeito. Foucault situa-se na vertente oposta a uma concepção idealista do sujeito que, interpretado como o fundador do pensamento e do objeto pensado, vê a história como um processo sem ruptura em que os elementos são introduzidos continuamente no tempo concebido como totalização. Critica, dessa forma, uma concepção do sujeito enquanto instância fundadora da linguagem:

Poder-se-ia dizer que o tema do sujeito fundador permite elidir a realidade do discurso. O sujeito fundador (...) está encarregado de animar diretamente “com seu modo de

ver” as formas vazias da língua: e ele que, atravessando a espessura ou a inércia das coisas vazias, retoma, intuitivamente, o sentido que aí se encontra depositado; e ele igualmente que, para além do tempo, funda horizontes de significação que a história, em seguida, só terá de explicitar, horizontes onde as proposições, as ciências, as unidades dedutivas encontrarão no fim de contas o seu fundamento. Em sua relação com o sentido, o sujeito fundador dispõe de signos, de marcas, de traces, de letras. Mas não tem necessidade, para os manifestar, de passar pela instância singular do discurso. (FOUCAULT, 1974, p. 49).

Atribuindo à instância singular do discurso um estatuto privilegiado, para ele, “descrever uma formulação enquanto enunciado não consiste em analisar as relações entre o autor e o que ele diz (ou quis dizer, ou disse sem querer); mas em determinar qual é a posição que pode e deve ocupar todo indivíduo para ser seu sujeito” (FOUCAULT, 1979, p. 119-20).

Dessa forma, se o sujeito é uma função vazia, um espaço a ser preenchido por diferentes indivíduos ao formularem o enunciado, deve-se rejeitar qualquer concepção unificante do sujeito. O discurso não é atravessado pela unidade do sujeito e sim pela sua dispersão. E essa dispersão é decorrente das várias posições possíveis de serem assumidas por ele no discurso: “as diversas modalidades de enunciação em lugar de remeter à síntese ou à função unificante de um sujeito, manifestam sua dispersão” (FOUCAULT, 1979, p. 69).

A dispersão reflete a descontinuidade dos planos de onde fala o sujeito que pode, no interior do discurso, assumir diferentes estatutos. Esses planos “estão ligados por um sistema de relações,

o qual não é estabelecido pela atividade sintética de uma consciência idêntica a si, muda ou prévia a qualquer palavra, mas pela especificidade de uma prática discursiva” (FOUCAULT, 1979, p. 70).

A concepção de discurso como um campo de regularidades, em que diversas posições de subjetividade podem manifestar-se, redimensiona o papel do sujeito no processo de organização da linguagem, eliminando-o como fonte geradora de significações. Para Foucault, o sujeito do enunciado não é causa, origem ou ponto de partida do fenômeno de articulação escrita ou oral de um enunciado nem a fonte ordenadora, móvel e constante das operações de significação dos enunciados.

A terceira característica do enunciado é a que diz respeito à existência de um domínio, ou seja, de um “campo adjacente” ou “espaço colateral”, associado ao enunciado integrando-o a um conjunto de enunciados, já que, ao contrário de uma frase ou proposição, não existe um enunciado isoladamente:

Todo enunciado se encontra assim especificado: não existe enunciado em geral, enunciado livre, neutro e independente; mas, sempre um enunciado fazendo parte de uma série ou de um conjunto, desempenhando um papel no meio dos outros, apoiando-se neles e se distinguindo deles: ele se integra sempre em um jogo enunciativo. (FOUCAULT, 1979, p. 124).

Por fim a quarta característica constitutiva do enunciado é aquela que o faz emergir como objeto: refere-se a sua condição material. Para caracterizar essa materialidade, Foucault faz uma distinção entre enunciado e enunciação. Esta se dá toda vez que

alguém emite um conjunto de signos; enquanto a enunciação se marca pela singularidade. Hipoteticamente, enunciações diferentes podem encerrar o mesmo enunciado. No entanto, como a repetição de um enunciado depende de sua materialidade, que é de ordem institucional, uma frase dita no cotidiano, inserida num romance ou inscrita num outro tipo qualquer de texto, jamais será o mesmo enunciado, pois em cada um desses espaços possui uma função enunciativa diferente.

Para a análise do conteúdo das falas dos ministros da Saúde nas Assembleias da OMS, utilizaremos os conceitos de Foucault para exame de partes dos discursos dessas autoridades.

Análise de conteúdo

Este artigo usa como método a técnica de análise de conteúdo para avaliar os dados obtidos nos 15 discursos dos ministros brasileiros da Saúde na Assembleia Mundial de Saúde, no período de 2001 a 2017. Escolhemos esse escopo de tempo porque os respectivos pronunciamentos estão disponíveis para acesso livre.

Segundo Bardin, a análise de conteúdo pode ser definida como:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (BARDIN, 1979, 42).

O fator comum dessas múltiplas técnicas, desde o cálculo de frequência que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos, é uma hermenêutica baseada na dedução.

Do ponto de vista metodológico, Berelson (1971) e Lazarsfeld (1972) se projetaram na Universidade de Columbia (NY) e de Chicago, sistematizando as preocupações epistemológicas da época. Eles resumem assim os critérios fundamentais então exigidos para garantir o rigor científico: a) trabalhar com amostras reunidas de maneira sistemática; b) interrogar-se sobre a validade dos procedimentos de coleta e dos resultados; c) trabalhar com codificadores que permitam verificação de fidelidade; d) enfatizar a análise de frequência como critério de objetividade e cientificidade; e) ter possibilidade de medir a produtividade da análise (MINAYO, 1993, p. 201).

Técnicas de análise de conteúdo

Esse tipo de análise trabalha com indicadores lexicais, como o estilo, o encadeamento lógico, o arranjo de sequências e a estrutura da narrativa. Sua aplicação mais comum tem sido a investigação da autenticidade dos documentos, para a psicologia clínica, para a análise de discursos políticos e/ou persuasivos (BARDIN, 1979; UNRUG, 1974).

A hipótese aqui implícita é a de que existe uma correspondência entre o tipo de discurso e as características do locutor e seu meio. Por isso, há a necessidade de conhecer os traços pessoais do autor que fala, sua situação social e os dados culturais que o moldam.

Osgood (1959) propõe a seguinte sequência de procedimentos para análise de co-ocorrências: a) escolha da unidade de registro (essa pode ser uma palavra-chave, por exemplo) e a categorização por temas; b) escolha das unidades de contexto e o recorte de texto em fragmentos (pode ser, por exemplo, parágrafos); c) presença ou ausência de cada unidade de registro em cada unidade de contexto; d) cálculo de co-ocorrências; e representação e interpretação de resultados. A utilidade maior da análise de co-ocorrências tem sido no esclarecimento das estruturas da personalidade, na avaliação das preocupações latentes tanto individuais quanto coletivas, para estudo de estereótipos e de representações sociais (BARDIN, 1979; OSGOOD, 1959; UNRUG, 1974).

Análise de avaliação ou representacional

Elaborada por Osgood (1959), a análise de avaliação ou representacional tem por finalidades medir as atitudes do locutor quanto aos objetos de que fala (pessoas, coisas, acontecimentos). Seu pressuposto é de que a linguagem representa e reflete quem a utiliza. Portanto podemos nos contentar com os indicadores explícitos na comunicação para fazer inferências a respeito do emissor.

Análise temática

A noção de tema está ligada a uma afirmação a respeito de determinado assunto. Ela comporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentada através de uma palavra, uma frase, um resumo. Segundo Bardin (1979, p.105), “o tema é a

unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”.

Fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado. A análise temática se encaminha para a contagem de frequência das unidades de significação como definidoras do caráter do discurso.

Interpretação da análise de conteúdo

Quanto à interpretação, a análise de conteúdo transita entre dois polos: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade. É uma técnica refinada, que exige do pesquisador disciplina, dedicação, paciência e tempo. Faz-se necessário também, certo grau de intuição, imaginação e criatividade, sobretudo na definição das categorias de análise, jamais esquecendo o rigor e a ética como fatores essenciais (FREITAS; CUNHA; MOSCAROLA, 1997).

A condução da análise dos dados abrange várias etapas, a fim de que se possa conferir significação aos dados coletados (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998; CRESWELL, 2007; FLICK, 2009; MINAYO, 2001). No que tange às diferentes fases inerentes à análise de conteúdo, autores diferenciam-se no uso de terminologias, embora possam existir também algumas semelhanças (TRIVIÑOS, 1987). Tendo em vista tamanha diversidade, mas ainda assim, aproximação terminológica, optou-se por tomar como balizador deste estudo as etapas propostas por Bardin (2011),

uma vez que sua obra é a mais citada em estudos qualitativos na área de comunicação em saúde. Essas etapas são organizadas em três: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A primeira fase, pré-análise, é desenvolvida para sistematizar as ideias iniciais colocadas pelo quadro referencial teórico e estabelecer indicadores para a interpretação das informações coletadas. A fase compreende a leitura geral do material eleito para a apreciação, também de acordo com métodos específicos de organização. Se nos servimos da análise temática (que é o caso presente), prosseguimos com a contagem de um ou vários temas numa unidade de significação previamente determinada. Por exemplo: em uma reportagem, a frase (limitada por dois sinais de pontuação) tende a ser a unidade de codificação mais comum. O resultado dessa contagem nos conduz à formulação das hipóteses e objetivos, para então elaborarmos os indicadores que serão usados para a interpretação do material coletado.

Ao seguir esses passos, foram definidos os seguintes temas de análise: acesso aos cuidados em saúde, desenvolvimento, Brasil, saúde em âmbito mundial, política e medicamentos. Estes, de acordo com Bardin (2004), não constituem apenas uma ordem linguística, mas psicológica: podem indicar um tema, uma afirmação, uma alusão. Fazer uma análise temática consiste em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar algo para o objetivo analítico.

Nossas hipóteses

a) Os discursos dos ministros da Saúde são sobre um Brasil com muitas desigualdades sociais, onde o sistema de saúde pública não oferece equidade aos seus usuários;

b) Os discursos dos ministros da Saúde são eminentemente políticos sobre um Brasil inovador, discutindo a participação do sistema de saúde pública na prevenção e controle de doenças graves e sazonais, para que a maioria da população possa usufruir dos benefícios desse aparelho.

CATEGORIAS DE ANÁLISE

As categorias do estudo são administração pública, arena social e política, saúde pública, doenças e comunicação. De acordo com a metodologia adotada, elas se baseiam na literatura escolhida para amparar a análise e seus códigos emergem da observação dos discursos proferidos pelos governantes brasileiros nas reuniões da Assembleia Mundial da Saúde. Isso permite identificar quais são as principais preocupações com saúde externadas pelos representantes brasileiros nesses eventos, majoritariamente compostos por ministros da pasta (BRASIL, 2018a).

A categoria “administração pública” observa aspectos relacionados ao âmbito administrativo relacionado com a pasta da Saúde, tendo os códigos: cooperação entre nações no âmbito da Assembleia Mundial de Saúde; ausência ou destinação de recur-

sos para a saúde e menções a autoridades específicas; presença de valores da administração pública, como transparência, ética etc.; menções ao povo brasileiro e citações de diferentes regiões ou povos do planeta.

A categoria “arena social e política” dá conta das tratativas da arena da política no âmbito público e é composta pelos códigos: papel de protagonista do Brasil; desenvolvimento sustentável; pobreza ou fome; direitos humanos, políticos e sociais; administrações políticas específicas; e desigualdade social.

Já “saúde pública” é uma categoria que reúne as preocupações efetivamente ligadas à temática ampla da saúde no Brasil, proferidas pelos representantes em suas falas. Ela é composta pelos códigos: ideal do papel de protagonismo a ser desempenhado pela OMS ou pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS); política assistencial e de saúde; acesso à saúde pública; risco epidemiológico e menções a doentes ou afetados; medicamentos genéricos; e importância das vacinas.

“Doenças” é a categoria que compila todas as menções às enfermidades mais lembradas pelos representantes da saúde brasileira em âmbito internacional. São elas: zika / microcefalia; chikungunya; dengue; febre amarela; nutrição/ obesidade; doenças crônicas não transmissíveis; HIV/AIDS; hepatite; doenças transmissíveis; mortalidade infantil / expectativa de vida; influenza; sarampo; tabagismo / alcoolismo / drogas; ebola; saúde mental; malária; cólera; doenças respiratórias; hipertensão / diabetes; câncer; doença de Chagas; poliomielite; tuberculose; hanseníase; doenças tropicais; mortes no trânsito; leishmaniose; esquistossomose; hemofilia; SARS (síndrome respiratória aguda grave, do inglês).

Por fim, em “comunicação” buscou-se observar a preocupação do governo brasileiro tanto com o compartilhamento de informações sobre saúde quanto com planos de comunicação e ação específicos para a saúde.

OS ATORES: MINISTROS DA SAÚDE E OUTROS

Segundo Bardin (2004, p. 100), é importante estabelecer um perfil de acordo com as características ou atributos do personagem (traços de caráter, papel, estatuto social, familiar, idade etc.). Nossos atores são ministros da Saúde e outros políticos que os representaram no evento entre os anos de 2001 e 2017 (exceção para os anos de 2004 e 2006). Na sequência, descrevemos brevemente estes ministros, com base na “Galeria de Ministros” (BRASIL, 2018b).

José Serra foi o ministro da Saúde entre os anos de 1998 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Engenheiro, atuou no Senado Federal e no governo de São Paulo. Como ministro, regulamentou planos e seguros de saúde.

O ano de 2002 ainda teve Barjas Negri no Ministério, economista que atuou em todas as esferas do governo. Ele também foi secretário-executivo do Ministério da Saúde.

Entre 2003 e 2005 o ministro da Saúde foi Humberto Sérgio Costa Lima, médico e jornalista, além de deputado estadual e federal e vereador em Recife (PE). Sua atuação foi marcada pelos projetos de atendimento aos soropositivos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pela criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

A gestão seguinte foi de José Saraiva Felipe, entre 2005 e 2006. Médico, foi secretário municipal e estadual nas pastas de Saúde (em Montes Claros e no governo de Minas Gerais) e Ciência e Tecnologia (subpasta do próprio Ministério da Saúde).

José Agenor Álvares da Silva, bioquímico e sanitarista, foi secretário de Planejamento do Ministério da Saúde, antes de assumir a pasta entre 2006 e 2007. Foi também consultor da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

O médico José Gomes Temporão foi o ministro entre 2007 e 2010 e atuou também no Instituto Vital Brazil.

O médico e infectologista Alexandre Padilha coordenou pesquisas em conjunto com a OPAS e OMS antes de assumir o Ministério da Saúde entre 2011 e 2014.

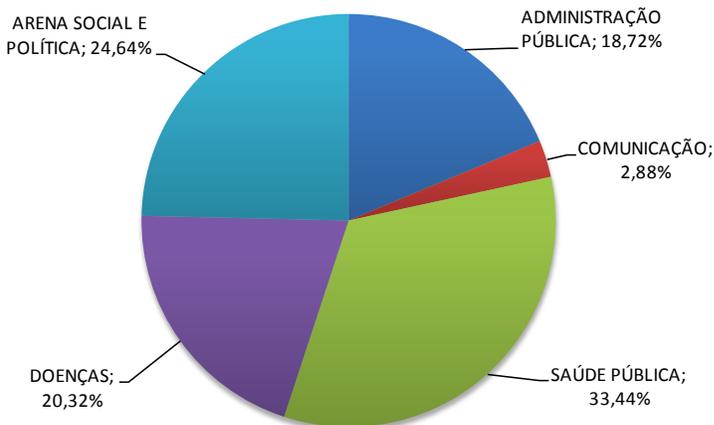
Arthur Chioro, médico sanitarista, participou da gestão do Ministério da Saúde entre 2003 e 2005 e assumiu a pasta entre 2014 e 2015.

Entre 2015 e 2016, o médico Marcelo Costa e Castro, funcionário público de carreira, assumiu o Ministério da Saúde.

O último ministro da Saúde que teve seu discurso analisado neste trabalho foi o engenheiro civil Ricardo José Magalhães Barros, que foi anteriormente prefeito de Maringá (PR) e deputado estadual.

RESULTADOS E ANÁLISES

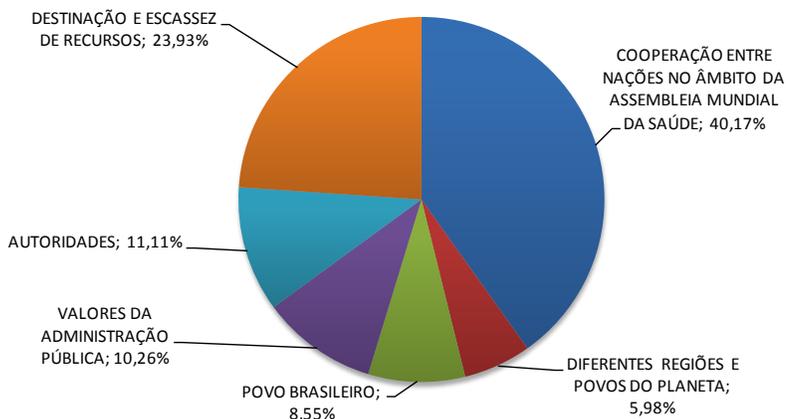
GRÁFICO 1 – Menções às categorias de análise.



Fonte: as autoras.

Como demonstra o gráfico 1, a categoria com mais menções foi “saúde pública”, com 33,44%, seguida de “doenças”, com 20,32%. A terceira categoria mais citada foi “arena política e social”, com 20,32%, seguida de “administração pública”, com 18,72%, e “comunicação”, com 2,88%. Observamos, portanto, a preponderância do assunto saúde e doença nos discursos pronunciados. A comunicação teve pouca ênfase, o que é compreensível dado que não é o objeto teórico nem da OMS nem dos ministros, que apresentam enfoque mais pragmático em suas falas.

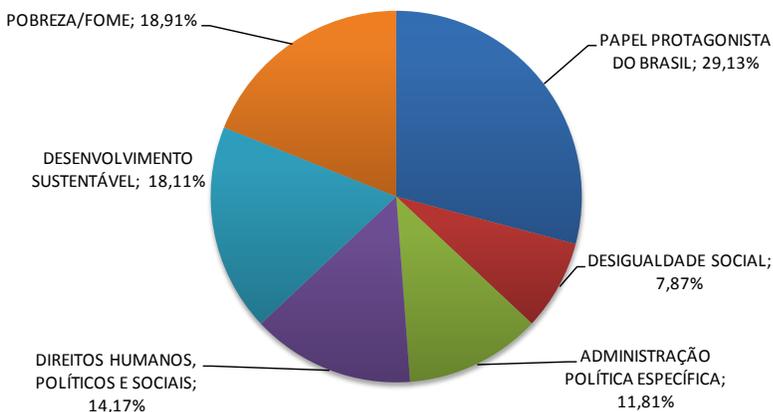
GRÁFICO 2 – Menções aos códigos da categoria “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”.



Fonte: as autoras.

Já as menções aos códigos que compõem a categoria “administração pública”, como demonstra o gráfico 2, são mais frequentes os que tratam da “cooperação entre nações no âmbito da Assembleia Mundial de Saúde”, com 40,17%, o que é compreensível em um mundo com fronteiras cada vez mais fluidas, com a prática do turismo de lazer ou negócios em crescimento e com as imigrações (legais ou não, incluindo a situação de refugiados). Em seguida, estão as menções à ausência ou destinação de recursos para a saúde, com 23,93% – um problema grave pois se trata da própria continuidade dos programas de saúde. Os demais quase 40% são divididos entre menções a “autoridades”, com 11,11%; “valores da administração pública”, com 10,26%; menções ao “povo brasileiro”, com 8,55%; e citações de “diferentes regiões ou povos do planeta”, com 5,98%.

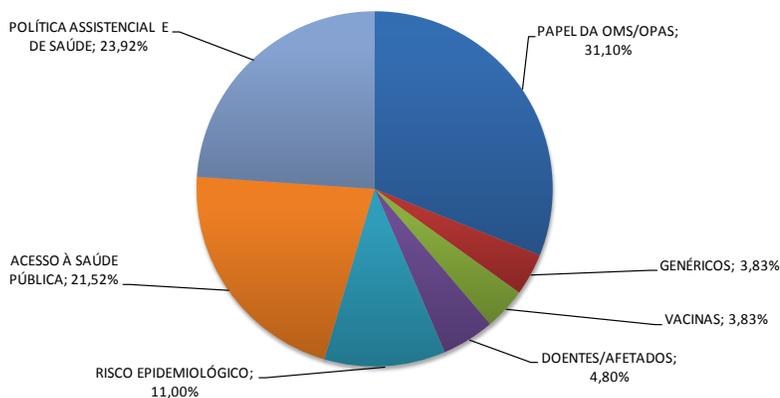
GRÁFICO 3 – Menções aos códigos da categoria “ARENA SOCIAL E POLÍTICA”.



Fonte: as autoras.

Na categoria “arena social e política”, 29,13% das citações foram destinadas ao “papel de protagonista do País” segundo as falas de seus representantes da Saúde, como demonstra o gráfico 3. O segundo código mais mencionado, com 18,90%, foi a “pobreza ou fome”, seguido por “desenvolvimento sustentável”, com 18,11%, e “direitos humanos, políticos e sociais”, com 14,17%. Já menções a “administrações políticas específicas” foram 11,81% e a “desigualdade social” respondeu por 7,87% do total das citações nesta categoria. Observamos certo equilíbrio entre os temas que são sensíveis ao Brasil em sua situação de país que efetivamente não erradicou a pobreza extrema.

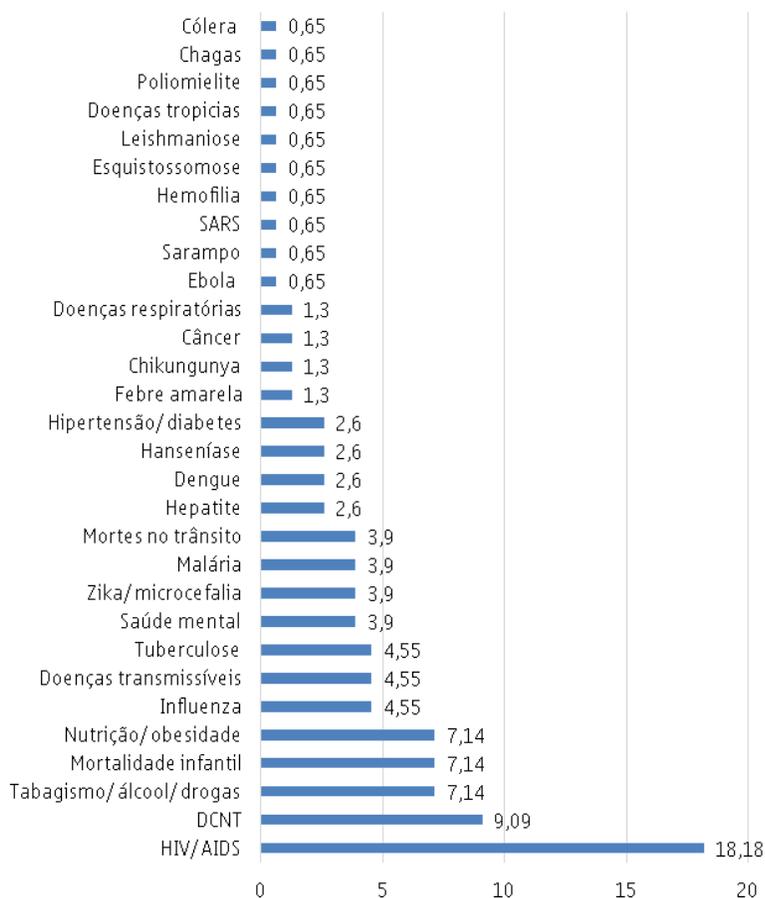
GRÁFICO 4 – Menções aos códigos da categoria “SAÚDE PÚBLICA”.



Fonte: as autoras.

No que tange à “saúde pública”, categoria mais apontada de maneira geral nos discursos dos ministros, o gráfico 4 mostra o ideal do papel de protagonismo a ser desempenhado pela OMS ou pela OPAS, totalizando 31,10% das menções. Esse resultado pode ser interpretado tanto como uma deferência aos órgãos promotores do evento ou como uma crítica a como estes mesmos órgãos atuam no Brasil. Na sequência, aparece a “política assistencial e de saúde”, com 23,92%, seguida pelo “acesso à saúde pública”, com 21,53%, e “risco epidemiológico”, com 11% –, sendo estes três últimos diretamente ligados à atuação do Ministério da Saúde. Com menos representatividade na categoria aparecem menções a “doentes ou afetados”, com 4,78%; a importância dos medicamentos “genéricos”, política de muita relevância na saúde pública brasileira; e as “vacinas”, assunto alvo de controvérsias recentes no País, com apenas 3,98% cada.

GRÁFICO 5 – Menções aos códigos da categoria “DOENÇAS” (em %).



Fonte: as autoras.

Como demonstra o gráfico 5, a categoria “doenças” foi a que apresentou mais diversidade de menções aos códigos que a compõem. “HIV/AIDS” tiveram a maior representatividade, com 18,18% das citações, seguidos de doenças crônicas não transmissíveis (“DCNT”), com 9,09%. Com 7,14% ficaram “obesidade/nutrição”, “mortalidade infantil / expectativa de vida” e “tabagismo / alcoolismo / drogas”. Na sequência, “doenças transmissíveis”, “influenza” e “tuberculose” vêm cada uma com 4,55% das menções. Com 3,9% das menções, aparecem “zika / microcefalia”, “saúde mental”, “malária” e “mortes no trânsito”. As doenças “dengue”, “hepatite”, “hipertensão /diabetes” e “hanseníase” tiveram cada uma 2,6% do total de menções. Por sua vez, “chikungunya”, “febre amarela”, “doenças respiratórias” e “câncer” ocuparam, cada uma, apenas 1,3% das menções. Com 0,65% das menções ficaram: “SARS”, “hemofilia”, “esquistossomose”, “leishmaniose”, “doenças tropicais” não especificadas, “poliomielite”, “doença de Chagas”, “cólera”, “ebola” e “sarampo”. Podemos observar que as menções às doenças não necessariamente correspondem àquelas que causam maior taxa de mortalidade no País, assim como algumas que já possuem vacinas e tratamentos tiveram destaque.

Em nossa última categoria de análise, “comunicação” (que teve 2,88% do total de menções entre todas as categorias), os ministros citaram o compartilhamento de informações e as políticas de comunicação / ações em saúde, com 50% de menções a cada uma. Confirmamos assim que o foco dos discursos não estava na comunicação sobre a saúde ou doença.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação às categorias analisadas, observamos que a preocupação com comunicação é mínima em relação às outras temáticas discutidas pelo Brasil no âmbito das Assembleias. Isso retrata em parte a preocupação da área da saúde no País sobre a comunicação com a sociedade. Ainda, ao tratar das temáticas da arena social e política, os representantes brasileiros colocam mais enfoque no papel do Brasil como protagonista do que em todos os outros aspectos, o que nos posiciona como vaidosos e frágeis, uma vez que esse papel de suposta liderança não pode ser confirmado no dia a dia da precariedade da saúde no País, embora existam algumas ilhas de excelência em serviços prestados à população. Também nessa categoria, 11% das citações são para enaltecer gestões e governantes específicos, o que remete mais à retórica do que à ação aplicada em saúde no País.

Atos de cooperação internacional para a saúde foram amplamente valorizados nas menções situadas na categoria “administração pública”, bem como a preocupação com a disponibilidade de recursos financeiros para a saúde. Entretanto, menções a autoridades específicas superaram as citações ao povo brasileiro, o que denuncia as relações hierárquicas de poder. A questão da destinação de recursos para a saúde, sobretudo a escassez de investimentos, é um dos destaques da categoria, demonstrando uma preocupação constante e que se reflete entre os cidadãos brasileiros.

Sobre as doenças mais mencionadas pelos ministros durante os eventos da OMS, pode-se observar que HIV/AIDS seguem na liderança isolada em menções, com 18,18%. É o reflexo de toda uma política de alguns anos voltada para o tema. Não sem

razão, pois os índices de contaminação seguem subindo entre diferentes grupos sociais neste milênio. Ainda, doenças crônicas não transmissíveis estão em alta na preocupação dos governos, bem como a obesidade, que tem crescido no Brasil nos últimos anos. Ademais, o tabagismo, alcoolismo e consumo de drogas, além da mortalidade infantil, também aparecem em evidência. Já a descoberta realizada por pesquisadores brasileiros de que o zika vírus pode ser responsável por gerar microcefalia em fetos foi responsável por somente 3,9% das menções, percentual igual ao de mortes no trânsito.

A globalização não diminuiu – ao contrário, diríamos que até ressaltou – a problemática epidemiológica. Percebemos que as fronteiras político-econômicas continuam sendo um fator decisivo para os territórios onde as políticas de saúde e educação não se constituem, apesar dos discursos políticos, ponto prioritário dos investimentos e preocupações nacionais. Essa avaliação se acentua especialmente quando consideramos a orientação pré-estabelecida dos interesses econômicos que guiam muitas iniciativas no campo da saúde, caracterizadas pelo imediatismo dos empreendimentos lucrativos que tendem a negligenciar as questões ligadas ao desenvolvimento social, incluindo neste contexto um descaso pela saúde pública da população das regiões historicamente pobres.

Para Ribeiro, Piola e Servo (2007), há um crescimento mundial na “preocupação com a eficiência, efetividade e equidade nos gastos” com a saúde. Embora seja importante a busca do equilíbrio entre receitas e despesas, o financiamento da saúde não pode se resumir a uma simples equação contábil. A discussão do financiamento deve se dar sobre o volume de recursos a

ser destinado à saúde, mas também sobre como prover acesso oportuno da população a serviços de qualidade, eficazes, seguros e, também, custo-efetivos, com vistas a atingir os princípios e as diretrizes do SUS.

Mesmo com a definição na Constituição dos princípios básicos do SUS (acesso universal e igualitário), das suas diretrizes (descentralização, atendimento integral e participação da comunidade), e da forma como este deve ser financiado, há necessidade de aprofundamento das discussões sobre sua sustentabilidade. Informações sobre a distribuição de recursos governamentais, extraídos da Contabilidade Nacional, indicam prioridades estabelecidas politicamente.

Há que se considerar a qualificação dos postulantes aos postos mais elevados da hierarquia da saúde do País. Em nosso entendimento, a posição de ministro da Saúde não deveria ser objeto de acordos de coalização partidária. O Brasil teve bons ministros da Saúde, que honraram o cargo, mas intercalou esses exemplos de sucesso com personagens inexpressivos, efêmeros, que se detiveram a canalizar recursos da saúde para o seu território eleitoral.

Nesse contexto, o governo do ex-presidente Michel Temer (2016-2018) impôs novos e graves contornos à dinâmica da crônica crise vivida pela saúde e produziu a mais grave ameaça ao SUS em três décadas. A indicação de um engenheiro e deputado federal do Partido Progressista (Ricardo José Magalhães Barros) para o comando do Ministério da Saúde, em um movimento de recomposição da base de apoio do Executivo no Congresso Nacional, revestiu-se de fundamental importância para a sustentação do projeto liberal e conservador das forças políticas e empresaria-

riais que se apoderaram do governo federal. A composição do MS com quadros sem trajetória no SUS e na reforma sanitária potencializou a utilização da máquina pública, inclusive para atender a interesses privados.

As temáticas apresentadas pelo Brasil junto à OMS por meio da participação nas edições anuais da Assembleia Mundial da Saúde somente em parte refletem as grandes questões enfrentadas pelo País no setor. Questões como verbas, acesso amplo à saúde, as diversas doenças sazonais ou situações que envolvem risco de epidemia estão majoritariamente presentes, ainda que não devidamente exploradas. Entretanto, observa-se um determinado uso político do espaço para enaltecer administrações específicas e posicionar o País constantemente em posição de protagonista, minimizando as questões relevantes do segmento para o povo brasileiro.

Sentimos falta de falas sobre a consequência inevitável da queda de recursos que trará a perda de qualidade nos serviços de saúde, com redução da cobertura de atendimento em um contexto em que o Ministério da Saúde alega trabalhar para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade. No momento em que os cortes no orçamento da saúde chegam, cai a capacidade de resposta do sistema justamente quando este precisa ser reforçado para fazer frente às demandas em alta por atendimento gratuito – especialmente diante da redução de beneficiários de planos privados de saúde.

Nesse sentido, algumas propostas como a PEC 241/2016 (HORTA, 2017), que prevê o congelamento de investimentos sociais em saúde e educação por 20 anos, podem soar como um golpe final ao sistema gratuito. Uma das consequências espera-

das é a diminuição no gasto per capita com saúde (o Brasil já é um dos países com menos recursos aplicados em saúde por cada cidadão). O congelamento de recursos imposto pela PEC deve reduzir esse indicador ao mesmo tempo em que a população de idosos no Brasil vai dobrar. Estudos (MIRANDA; MENDES; SILVA, 2016) mostram que o envelhecimento da população é uma das causas do aumento dos gastos porque há demanda por mais tratamentos, cirurgias, medicamentos, entre outros. Os impactos que também se preveem sobre as demais políticas sociais, como saneamento, habitação, transporte, segurança pública, apontam para um cenário preocupante. Mas os discursos dos ministros no principal palco mundial de debate em saúde são omissos diante de tais perspectivas de futuro. Na contramão desse processo, este artigo oferece uma reflexão sobre o tema e convida população e academia a reforçarem os apelos sobre as necessidades de atenção à saúde além da retórica política.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

AGUIAR, C. Administração pública. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2ª ed., 2015. p.51-53.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1979.

_____. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

_____. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERELSON, B. **Content analysis in communication research**. New York: University Press, 1971.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Discursos do Brasil na Assembleia Mundial da Saúde**. Disponível em < <http://portalms.saude.gov.br/noticias/aisa/42660-discursos-do-brasil-na-assembleia-mundial-da-saude>>. Acesso em 24 jul. 2018(a).

_____. **Galeria de Ministros**. Disponível em <<http://portalms.saude.gov.br/galeria-de-ministros>>. Acesso em 4 ago 2018(b).

CARVALHO, S. Os desafios da comunicação interpessoal na saúde pública brasileira. **Organicom: Comunicação e Saúde**, n.16-17, ano 9, São Paulo, ECA- USP/ PPGCom/ Gestcorp/ Abrapcorp, p. 242-253.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Cadernos PUC, 1974.

_____. **Microfísica do poder**. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREITAS, H.; CUNHA, M.; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistemas de software para auxílio na análise de conteúdo. **Revista de Administração da USP**, v. 32, n. 3, pp. 97-109, jul./set. 1997.

GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Fundap, 2015.

HORTA, G. Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. **Revista do BNDES**. 4 jun. 2017. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14022>>. Acesso em 10 set 2018. p. 259-308.

LAZARSELD, P. **Qualitative analysis**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

MACHADO, R. **Ciência e saber**: a trajetória da arqueologia de Foucault. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p. 39-59.

MINAYO, M. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 2ª. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec Abrasco, 1993.

MINAYO, M. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MORAES, D. Políticas de comunicação. In: GIOVANNI, G. Di; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Fundap, 2015. p. 777-779.

NOGUEIRA, R. Políticas de saúde. In: GIOVANNI, G. Di; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Fundap, 2015. p.732-737.

OSGOOD, C. Representational model and relevant research content analysis. In: POLL, I. (Org.). **Trends in content analysis**, Urbana: University of Illinois Press, 1959.

RABELLO, L. **Promoção da saúde**: a construção social de um conceito em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010.

REIS, B. Arena política. In: GIOVANNI, G. Di; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Fundap, 2015. p. 84-88.

RIBEIRO, J.; PIOLA, S.; SERVO, L. **As novas configurações de antigos problemas**: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: CEBES, 2007.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNRUG, M. **Analyse de contenu et acte de parole**. Paris. Delarges. Ed. Universitaires, 1974.

WHO. **World Health Assembly** Disponível em <<http://www.who.int/mediacentre/events/governance/wha/en/>>. Acesso em 7 maio 2018.

A DISPUTA SOBRE O NASCIMENTO NO BRASIL: INTERACIONISMO SIMBÓLICO, CIBERATIVISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A EPIDEMIA DE CESÁREAS

Beatriz Fioretti-Foschi¹

Patrícia Guimarães Gil ²

Carmen Simone Grilo Diniz³

RESUMO

O presente trabalho visa fazer uma abordagem sobre os ritos, mitos e narrativas utilizadas na cena do nascimento em hospitais públicos e privados do Brasil. Será traçado um paralelo teórico entre os estudos sobre o interacionismo simbólico de George H. Mead e Herbert Blumer, e as análises sobre as práticas de assistência ao parto apresentadas por duas autoras: Robbie Davis-Floyd, com sua perspectiva antropológica sobre a realida-

1 Publicitária, mestre em Medicina Interna e Terapêutica pela UNIFESP, doutora em Saúde Pública pela FSP-USP. Desenvolve projetos de comunicação em saúde. Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol). E-mail: bfioretti@uol.com.br

2 Jornalista, mestre e doutora em Ciências da Comunicação pela ECA-USP. Mestre em Políticas Públicas e Governança pela *University of New South Wales* (Austrália). Professora na ESPM e integrante do Compol da USP. E-mail: pgil1976@gmail.com.

3 Médica (UFRN), mestre e doutora em Medicina Preventiva (FM-USP). Professora titular da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. E-mail: sidiniz@usp.br

de norte-americana, e Carmen Simone Grilo Diniz, que enfatiza o tema na saúde pública brasileira. A realidade obstétrica brasileira é motivo de preocupação, com dois problemas identificados (partos vaginais com intervenções desnecessárias e excesso de cesáreas sem indicações clínicas). Várias medidas surgiram para reverter esta situação em defesa do parto humanizado, oriundas de iniciativas públicas e de movimentos sociais, com ações judiciais que chegaram a influenciar as políticas governamentais e a assistência privada. As dimensões comunicacionais dessas iniciativas foram fundamentais nesse processo, mobilizando o debate público à medida que colocou em circulação um conjunto de narrativas concorrentes para romper com o mito mais ou menos cristalizado das cesarianas como “padrão ouro” da assistência. No centro do debate está a disputa narrativa (e os valores subjacentes) acerca da universalização de intervenções médicas como norma social para a experiência do gestar e do parir.

PALAVRAS-CHAVE: epidemia de cesáreas, interacionismo simbólico, nascimento, parto humanizado, ativismo feminino.

INTRODUÇÃO

As discussões sobre assistência ao nascimento são usualmente polarizadas entre as práticas da cirurgia cesárea (CC) e o parto vaginal ou normal. Um terceiro modelo de cuidados está sendo oferecido, em menor escala, conhecido como parto natural fisiológico ou parto humanizado, dentro do ambiente hospi-

tar, em casas de parto ou em domicílio. Este termo diz respeito à mudança do modelo de assistência, propondo o uso seletivo de intervenções movido pela preocupação com a segurança e o bem-estar da paciente. Ao invés do uso acrítico de intervenções agressivas no parto, propõe-se uma assistência baseada em evidências científicas e nos direitos humanos das pacientes. Para Diniz (2005), além da mudança técnica nas intervenções, o “termo humanização expressa uma mudança na compreensão do parto como experiência humana e, para quem o assiste, uma mudança no ‘que fazer’ diante do sofrimento do outro”. (DINIZ, 2005, p.628).

Para melhor compreender o contexto do excesso de CC desnecessárias em gestações de baixo risco no Brasil, recorreremos ao modelo interpretativo do interacionismo simbólico. Encontramos nas explicações sobre construção de significados sociais a possibilidade de analisar melhor por que o País ainda vive uma epidemia de CC, mesmo quando seus riscos já foram explicitados pela ciência, indicando que seus benefícios não justificam as escolhas pela cirurgia em detrimento do parto natural.

O trabalho de parto e nascimento vai além dos aspectos fisiológicos. Ele é um fenômeno cultural vinculado à própria realidade (HOTIMSKY, 2007), cercado de narrativas explicativas que se transformam em crenças e mitos (ELIADE, 2000). A própria interpretação do que é normal e natural é uma construção cultural (HOTIMSKY, 2007), que pode ser avaliada a partir da perspectiva teórica do interacionismo simbólico e sua abordagem dos estudos da vida e do comportamento humanos (BLUMER, 1988). Para Nogueira (2013), a humanização tem demonstrado que o parto espontâneo “desprovido de filtros e parafernalias” permite que

a mulher tenha uma “vivência profunda e transcendente” (NOGUEIRA, 2013, p.64). O modelo de parto fisiológico/humanizado resgata raízes ancestrais – o que Eliade (2000) chama de mitos de origem. Entender o nascimento como processo natural e ter acesso às práticas conhecidas como “humanizadas” podem trazer muitos desfechos positivos, abrindo a possibilidade de uma experiência positiva para a mulher e a criança, além de reduzir custos de saúde, a curto e longo prazos.

PARTO HUMANIZADO, BAIXO RISCO E CUSTO

Um parto humanizado, acolhedor, com manejo e prevenção da dor através de métodos não farmacológicos; com liberdade de movimentos no pré-parto e escolha de posição de parto; com a presença de acompanhante de escolha da mulher; com a garantia de contato pele a pele entre a mãe e o bebê e com corte tardio do cordão umbilical é o modelo ideal para uma gestante de baixo risco (BRASIL, 2017). Esta prática exige do profissional de saúde muito treinamento, dedicação e observação para perceber qual método é mais adequado para cada fase durante o pré-parto e parto, além de conhecer todos sintomas e manejo das intercorrências, caso seja necessária uma intervenção (DINIZ, 2005).

No modelo humanizado, procura-se evitar intervenções tecnológicas desnecessárias, permitindo que a mulher seja protagonista em suas escolhas, sem artifícios para acelerar o parto. Ela também não estará imobilizada em uma cama e se alimentará conforme solicitar (DINIZ, 2004). Entre os benefícios descritos na literatura médica, estão: melhor recuperação fisiológica para

a mãe, com menor risco de infecção, morbidade, mortalidade e menor chance de depressão pós-parto. Entre as vantagens do parto vaginal para a criança estão: melhor maturação pulmonar, acompanhada do menor risco de doenças alérgicas e pulmonares, de anemia e de doenças crônicas na idade adulta (DINIZ; DUARTE, 2004). Além disso, permite-se a colonização de um microbioma (flora) saudável, formado por bactérias presentes na vagina, no intestino e na pele da mãe, o que está diretamente associado ao fortalecimento do sistema imunológico. Contrariamente, as crianças nascidas por CC têm mais riscos de desenvolverem alergias, doenças crônicas e problemas de imunidade (CHO; NORMAN, 2013).

A oportunidade de acesso ao parto humanizado tem impacto tanto na saúde quanto na formação do vínculo mãe/bebê, além de fortalecer o sentido da experiência em termos psicológicos (HODNETT, 2002). No entanto, esta forma de nascer só será consolidada com um modelo de assistência multidisciplinar, incluindo enfermeira obstétrica e obstetrix – o que exige reformar o modelo atual de assistência ao parto e aprimorar a formação de profissionais de saúde (HOTIMSKY, 2007). O parto fisiológico ou humanizado representa uma economia de gastos de saúde, a curto e longo prazos, para o usuário do sistema e para o agente financiador, seja público ou privado (HODNETT, 2002)

Diante da necessidade de mudança da prática obstétrica, o Ministério da Saúde (MS) tem desenvolvido estratégias e políticas públicas para incentivar o parto humanizado. No ano 2000, o órgão dirigiu uma publicação denominada “Assistência ao Parto Normal – Um guia Prático”, voltada a enfermeiras obstetras, obstetrixes e médicos obstetras (DINIZ, 2005), ação que não produziu

impacto na assistência. Em 2011, o MS instituiu a portaria da Rede Cegonha, que disponibilizou recursos para infraestrutura hospitalar e ampliação da oferta de exames pré-natal. Esta iniciativa tem como princípio o respeito e a proteção para a realização dos direitos humanos” (BRASIL, 2011) e abrange uma rede de cuidados para o pré-natal, parto, puerpério, além de oferecer apoio para o planejamento reprodutivo. Em 2015 e 2017 o MS lançou novas diretrizes para assistência ao parto e CC com a colaboração da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS, ao lado de representantes de universidades, associações médicas, entidades de classe e profissionais de saúde (BRASIL, 2015, 2017).

CESÁREA: MITOS, METAS E RISCOS

A CC é um procedimento cirúrgico de grande porte que quando devidamente indicada pode evitar danos para a saúde da gestante e do seu bebê e salvar vidas (LOW, 2009). Mas como toda cirurgia, pode também causar complicações significativas e até mesmo a morte, assim como deixar sequelas permanentes. Idealmente, uma CC deveria ser realizada apenas quando realmente necessária, do ponto de vista clínico. A taxa de CC recomendada por estudos internacionais está entre 10% e 15%. Não há registros de melhoras populacionais com taxas superiores a 20%, que podem ainda estar associadas ao aumento dos riscos materno e neonatal (YE et al., 2014; BETRÁN et al., 2015).

A CC é a cirurgia mais praticada no mundo (BETRÁN et al., 2007). Nos últimos 15 anos, estima-se que mundialmente a taxa de CC tenha passado de 12% para 21% (dados de 2015) (BOERMA

et al., 2018). Souza et al. (2010) advogam que seu riscos a curto e longo prazos deveriam ser considerados com mais ênfase.

O Brasil se destaca no cenário mundial como um dos países com uma epidemia de CC, tanto no sistema público de saúde quanto no privado (LEÃO et al., 2013), onde a maioria das intervenções são realizadas em gestantes de baixo risco (BOERMA et al., 2018). Desde 2010 o Ministério da Saúde vem implementando medidas para redução de CC no Brasil, que começaram a ter resultados entre 2014 e 2015, quando a média nacional de CC passou de 57% para 55,6%, em 2016. Porém, na saúde suplementar a taxa de CC está em torno de 84% (BRASIL, 2016).

Os riscos da CC estão relacionados à mãe e ao bebê durante a cirurgia. No curto prazo, a CC aumenta os riscos de hemorragias, infecção, internações em UTI e reinternação hospitalar. A longo prazo, para a mulher, há riscos de trombose, embolia, aderência da placenta e rotura uterina, e aborto na próxima gravidez. O bebê que teve uma CC agendada fora do trabalho de parto enfrenta ainda o risco de prematuridade, problemas respiratórios, anemia, asma, condições do espectro autismo, além de maior possibilidade de problemas crônicos quando adulto (entre eles, diabete, hipertensão, leucemia, entre outros) (ALKEMA et al., 2016). O risco de morte materna após o nascimento é quase três vezes maior com CC do que com parto vaginal, devido ao risco maior de hemorragia pós-parto e complicações derivadas de anestesia (ESTEVES-PEREIRA et al., 2016).

O excesso de CC no Brasil pode ser comparado aos “óculos sociais” citado por Fleury (1996), usados para recrutar interesses de classes, aglutinando diferentes aspectos, como: gestão de sistemas, formação e atuação dos profissionais responsáveis, ques-

tões sociais e econômicas. Esta visão condicionada da assistência ao parto acabou por estabelecer mitos sobre o nascimento que culminaram na construção de uma cultura de valorização da cesariana em detrimento do parto normal. O fato da CC ser valorizada socialmente e associada à escolha das mulheres e famílias mais ricas e escolarizadas, e mesmo dos profissionais de saúde, não quer dizer que seja a melhor alternativa em termos de resultados de saúde ou de uma melhor experiência. O que define o “padrão ouro” da assistência ao parto não são necessariamente as evidências científicas ou os direitos das mulheres e bebês, mas sim outros fatores sociais, culturais e econômicos predominantes (DINIZ, 2009). Esta valorização é socialmente aceita, criando narrativas que justifiquem a predominância das distorções. Tais mitos são então tratados como “conhecimento autoritativo” (DAVIS-FLOYD, 2003), ou seja, aquele que independentemente de ser mais verdadeiro é o que organiza as práticas sociais

O INTERACIONISMO SIMBÓLICO DIANTE DAS NARRATIVAS SOBRE PARTO

O interacionismo simbólico tem sido utilizado na área de saúde por vários autores por ser uma teoria que enfatiza o significado das ações individuais e coletivas construídas a partir da interação entre as pessoas, conforme o contexto social ao qual pertencem (LOPES; JORGE 2005). Muitos autores tiveram papel relevante para construir essa teoria, como: Charles Horton Cooley, Florian Znaniecki, William James, Mark Baldwin, John Dewey, Louis Wirth, Robert Redfield, Thomas Robert e Park.

George H. Mead, da Escola de Chicago, foi quem inaugurou essa teoria, apresentando, em suas aulas e artigos, os fundamentos principais da descrição do comportamento humano. Mas foi Herbert Blumer, em 1937 (COULON, 1995) quem compilou os textos de Mead, organizando a abordagem teórico-metodológica e nomeando-a como “interacionismo simbólico”.

Mead é considerado o pai da psicologia social. Sua premissa é que a história social do indivíduo é prévia a toda e qualquer interação. Em um tempo quando se discutia entre o psicologismo (para o qual, o desenvolvimento individual ocorre antes e a despeito de qualquer contexto social) e o sociologismo (que considera a estrutura social como determinante para a identidade humana), Mead (1972) sugeriu uma terceira via. Para ele, a individualidade de um sujeito consciente de si mesmo se forma a partir da internalização dos diferentes papéis sociais desempenhados pelos outros com quem ele interage. Ou seja, é como membro de uma coletividade – e só por isso – que o despertar da autoconsciência pode ocorrer. Surge então a pessoa em seu caráter social e não externa ao social nem dependente dele.

Nesse processo, é a linguagem que organiza o conteúdo e o significado da experiência humana (MEAD, 1972). Por meio da interação mediada, o indivíduo desenvolve a capacidade de reconhecer a ação e a linguagem do outro. Surgem, assim, comunidades de significado – como as que estão envolvidas em todo processo de assistência ao parto e nascimento. É o processo comunicacional nessas comunidades que permite o compartilhamento de sentido.

Como ex-aluno de Mead, Herbert Blumer (1988) sistematizou a proposta de um modelo de pesquisa que refletisse os

princípios do interacionismo simbólico. Para tanto, sugeriu três premissas: (1) o ser humano direciona suas ações em relação aos objetos de acordo com o significado que tenham para sua vida cotidiana; (2) os significados desses objetos provavelmente derivam da interação social vivenciada pela pessoa, mas (3) podem ser manipulados e modificados através do processo de interpretação (BLUMER, 1988).

A origem do “significado” pode ser descrita como uma parte intrínseca das coisas, assim como uma casa é uma casa, um contrato é um contrato; mas também o “significado das coisas” pode incluir sensações, sentimentos, ideias, memórias e atitudes que expressem a organização psicológica e social de cada um. Os atos dos seres humanos, além de serem manifestações de significados já estabelecidos, são também processos sujeitos a reinterpretações. Cada um dos agentes de uma ação seleciona, verifica, exclui, reagrupa e transforma os significados de acordo com novas situações enfrentadas.

Mead propõe dois níveis em que os processos sociais se tornam significantes: o primeiro ocorre por meio de uma “conversa de gestos”, em que a pessoa responde à ação de outra sem interpretar o significado do ato; o segundo nível é chamado de “uso de símbolos significativos”, quando o ato e seu significado são interpretados. O gesto possui, portanto, um símbolo significativo que é partilhado pelos indivíduos que estão em interação.

Quando há um “encontro” de entendimentos ou traduções desses gestos, surge a linguagem. Na visão de Mead (1972, p. 92), o processo social em que se dá a identificação recíproca de símbolos e gestos é a comunicação. Ordens, mandatos, sugestões, afirmações, súplicas são gestos vocais que oferecem à

pessoa uma ideia de intenção, produzindo no interlocutor uma reação à palavra (MEAD, 1972, p. 106) O autor ressalta o papel de cada indivíduo envolvido na conversação para estabelecer o seu “lugar”.

Assim, o interacionismo simbólico prevê quatro movimentos distintos no processo de desenvolvimento social. O primeiro deles diz respeito à troca simples de gestos, em que o indivíduo se dá conta da própria particularidade ao perceber que seu ato produziu alguma reação em outra pessoa. À medida que essa consciência se torna mais complexa, o indivíduo reconhece a existência de um outro e, ao notar suas reações, passa a moldar novos gestos (neste ponto, gestos já significativos porque foram resultados de adaptações refletidas). O terceiro movimento inclui a linguagem vocal e o uso da palavra em busca de uma compreensão recíproca sobre as palavras. Por fim, o indivíduo passa a se perceber não apenas como parte de um dueto de relações, mas como membro de uma coletividade maior. Ele então internaliza não apenas o significado para “um” outro, mas passa a internalizar o “outro generalizado” – ou seja, a sociedade propriamente dita, com suas normativas, expectativas e discursos dominantes (MEAD, 1972, p. 184).

Desse processo formativo do indivíduo, Mead desenvolve então sua teoria a partir dos pontos cardeais da filosofia (BLUMER, 1988, p. 54):

1. o “si mesmo” – O ser humano é considerado um agente com índole social, capaz de formular respostas, fazer indicações e interpretar questões em um nível sim-

- bólico. Neste processo reflexivo, ele é capaz de criar, perceber-se, conceituar, interagir consigo, se perguntar e se responder, reformular-se e, por sua autointeração, considerar-se objeto de seus próprios atos. Nesta perspectiva, ele deixa de ser um organismo que apenas responde e passa a ser um influenciador capaz de afrontar o mundo e orientar sua própria conduta;
2. o ato – Ao formular e interpelar a si mesmo, o indivíduo cria uma linha de ação no enfrentamento com o mundo. Isso não garante que ações não possam ser mal-interpretadas, que se faça um julgamento banal, que erros sejam cometidos e que sejam tomadas atitudes obstinadas, mas estas características também são respostas de uma elaboração reflexiva. Para Mead, o ser humano é um organismo ativo por direito próprio, que afronta, assume e atua com respeito aos objetos que sinaliza. Cada ação é uma conduta elaborada pelo ator em interação com o outro e não uma resposta prefigurada de sua organização pessoal;
 3. a interação social – É a resposta interpretativa das ações por meio da qual ocorre o processo de formação de si mesmo;
 4. o objeto – É tudo aquilo que pode ser sinalizado ou referenciado. Pode ser físico, imaginário, abstrato, inanimado, inclusivo, restrito. Os “mundos” que existem para seres humanos e grupos sociais são compostos por objetos decorrentes de produtos de uma interação simbólica. Na definição do objeto está tudo que pode ser indicado, tudo que pode ser sinalizado ou o que

pode ser referido. Os objetos podem ser classificados em três categorias: a) físicos; b) sociais: estudantes, sacerdotes, presidente, mãe, médico; c) abstratos: princípios morais, doutrinas, ideais, valores de justiça e sentimentos como compaixão. A natureza de um objeto consiste no significado e no modo como uma pessoa o vê, como ela o refere e como foi definido pelos interagentes. A ambiência é dada pelo significado anexado aos objetos e o que eles representam para os grupos de pessoas. Indivíduos ou grupos que ocupam os mesmos espaços geográficos podem viver mundos com significados diferentes;

5. a ação conjunta – Esta expressão substitui a “ação social”. Para Mead, é uma forma de ação coletiva mais ampliada, constituída por uma somatória de linhas de condutas e articulações de vários participantes onde cada um ocupa uma participação distinta. Para o interacionismo simbólico, a sociedade humana tem um processo diversificado em que as pessoas se veem obrigadas a criar ações conjuntas para resolver situações com as quais se defrontam. Esta descrição de sociedade contrasta de modo significativo com os pontos de vista predominantes da sociologia e psicologia (BLUMER, 1988).

CONSTRUÇÃO SOCIAL DA CESÁREA

Uma vez que os “mundos” existentes para seres humanos e grupos sociais são compostos por objetos decorrentes de interações simbólicas, eles também levam à construção de estereótipos, opiniões e costumes. As ideologias nascem a partir dos estereótipos (ELIADE, 2000). Da mesma forma, o mito da CC está apoiado em muitas vertentes:

- O tipo de parto vaginal praticado rotineiramente é muito mais doloroso do que deveria ser devido ao excesso de intervenções potencialmente danosas e desnecessárias (DINIZ, 2009);
- Apesar da crença generalizada do medo da dor do parto e de que as cesarianas seriam menos doloridas (MCCOURT et al., 2007), a pesquisa Nascer no Brasil (LEAL; GAMA, 2014) mostrou que apenas 20% das mulheres iniciam a gestação desejando uma CC. Mas as crenças sociais vão se incorporando no decorrer da gestação. Ao final, a porcentagem se inverte e poucas mulheres passam a desejar o parto “normal” (LEAL; GAMA, 2014);
- O profissional de saúde quer otimizar o tempo de permanência no hospital, alinhar sua agenda de consultas, cirurgias e vida pessoal, já que o parto normal é um evento imprevisível quanto à data e duração (TORLONI et al., 2011);
- A CC agendada permite um sistema de produção de serviços hospitalares em escala, o que os torna mais rentá-

veis. Apesar da cirurgia necessitar de uma equipe médica especializada, numerosa e custosa, há uma economia de escala, já que a rotatividade dos leitos cirúrgicos é mais rápida, o tempo de permanência das equipes é menor e a duração da internação é maior (DINIZ, 2009);

- Na cultura sexual brasileira, reforçada em textos médicos e tratada como conhecimento autoritativo, depois de um parto vaginal a mulher teria uma “frouxidão irreversível” da vagina, perdendo a atratividade sexual. Por isso, sua vagina deveria ser corrigida no parto vaginal (episiotomia e “ponto do marido”) ou poupada deste problema através de uma CC (DINIZ; CHACHAM, 2006);
- Há uma corrente antropológica que defende que para tornar o abuso de CCs aceitável, é fundamental manter o significado do parto vaginal o mais doloroso e danoso possível, se preciso negando as evidências científicas às quais a prática médica supostamente deveria aderir (DAVIS-FLOYD, 2016).

O PARTO VAGINAL E A REALIDADE DA ASSISTÊNCIA NO BRASIL

No Brasil, 98% dos nascimentos acontecem em ambiente hospitalar, com médicos obstetras como os principais responsáveis pelos nascimentos e que supervalorizam sua especialidade. Nos países desenvolvidos, os partos normais em mulheres de baixo risco são atendidos por enfermeira obstétrica e obstetrix, sendo que a função do médico é de estar de prontidão para resolver eventuais problemas.

Do ponto de vista do interacionismo simbólico, a vida de um grupo humano é um processo através do qual os objetos vão sendo criados, desenvolvidos, afirmados e transformados. A vida e os atos dos indivíduos vão se modificando forçosamente à medida que mudanças acontecem também em torno dos objetos (BLUMER, 1988). Um exemplo desta explicação pode ser notado no próprio contexto do sistema de saúde e suas resultantes sobre a preponderância das CC. Como os hospitais trabalham com excesso de gestantes, pouco recurso de profissionais e sob a pressão por produtividade, houve um incentivo para padronização das intervenções que agilizam o parto como em um sistema de produção.

Para a valorização social em torno de tecnologia, da ciência e das instituições modernas, não poderia haver melhor transmissor de valores e crenças do que os procedimentos hospitalares (DAVIS-FLOYD, 2016). O mito de que a mulher não é capaz de parir em função da dor do parto – e de que durante o processo evolutivo humano, foi perdendo esta capacidade – pode ser comparado às narrativas que estabelecem um paradigma (DAVIS-FLOYD, 2016) e reforçam o mito (ELIADE, 2000). Independentemente dessas narrativas serem ou não comprovadas, tais mitos reforçam as crenças sobre os danos que podem surgir durante o parto e nascimento, legitimando uma cascata de intervenções que, por sua vez, são responsáveis pela maioria dos danos à mulher e ao bebê.

A restrição da autonomia e da autoridade da mulher favoreceu a transferência das decisões para o profissional de saúde, implicando em uma subestimação dos riscos das intervenções, e de superestimação dos riscos do parto normal. Desta forma, é

criado um conjunto de tecnologias de controle do parto que supostamente “auxiliariam a mulher” – mas que frequentemente ampliam o desconforto físico e emocional do parto. Esses sofrimentos e riscos adicionais são então creditados ao “parto” e não às intervenções (DINIZ, 2009).

A antropóloga Robbie Davis-Floyd buscou no filósofo Arnold Van Gennep (2014) o conceito de que as grandes transições da vida são sempre ritualizadas. Independentemente do lugar e do tempo, o nascimento sempre será um ritual cultural de passagem, o que legitima a impressão de que é a própria sociedade que faz as transformações no indivíduo. Nesta ótica, uma série de ritos criará e reforçará os mitos circulantes na sociedade. Os rituais transmitem seu significado através de símbolos que são representados por um objeto, uma ideia ou ação e estão carregados de significados culturais. A mensagem dos símbolos poderá ser percebida através do corpo e da emoção, por meio da interação social, e seu efeito final pode ser extremamente poderoso. Dentro do mito de que a mulher não é capaz de parir, colocá-la em uma cadeira de rodas, na chegada ao hospital é reforçar o significado e dizer, de forma simbólica, que seu corpo é deficiente; deixá-la nua com uma bata hospitalar e colocá-la em uma cama produz a percepção de estar vulnerável e doente (DAVIS-FLOYD, 2003). Floyd relata o depoimento de uma gestante que durante o trabalho de parto se sentia no controle, com sua respiração ritmada até a colocarem em uma cadeira de rodas. Ao se sentar na cadeira, sentiu que não estava mais no controle de si mesma (DAVIS-FLOYD, 2003)

O trabalho de parto passou a ser um ato médico, com recorrentes práticas não recomendadas pela Organização Mundial de

Saúde (OMS) (BRASIL, 2017). A partir do momento da internação hospitalar, os rituais são cada vez mais marcados, o que reforça a autoridade do profissional de saúde – que, por sua vez, é percebida pela gestante durante a interação mediada não apenas pela linguagem verbal, mas pelo conjunto de símbolos e gestos que cercam o sistema de assistência ao nascimento. Os rituais de parto hospitalar são profundas expressões simbólicas e metafóricas da vida tecnocrática (DAVIS-FLOYD, 2016).

No modelo brasileiro é recorrente a mulher ficar deitada sem alimento ou líquidos para beber durante todo trabalho de parto (a dieta zero ocorre em 74,8% dos partos), o que pode reduzir suas forças. Uma das primeiras ações, e das mais frequentes, que o profissional de saúde faz ao iniciar o processo de atenção à gestante é colocar um cateter intravenoso (74,9%) (LEAL; GAMA, 2014), conectando a mulher à instituição, como um cordão umbilical – uma experiência arquetípica. Estamos todos conectados à tecnologia de cabos, baterias, canos e fios elétricos. Este cateter tem uma finalidade de introduzir soro com ocitocina para aumentar o ritmo das contrações. Esta é uma prática que potencializa a dor e é uma tecnologia superada cientificamente (DAVIS-FLOYD, 2003), embora usada em 36,4% dos partos no Brasil, da mesma forma que furar propositalmente a bolsa de água para acelerar o nascimento é uma ação registrada em 39% das gestantes (LEAL; GAMA, 2014).

O excesso de tecnologia pode invisibilizar o ser humano. O ápice do parto tecnocrático é quando a equipe de saúde passa a monitorar a tecnologia, controlando apenas o funcionamento das máquinas. Uma mulher relatou a Davis-Floyd (2016) que a partir do momento em que foi conectada ao monitor de batimentos

fetais, os olhares dos profissionais de saúde direcionaram-se para a tela do aparelho e ela passou a sentir que era a máquina quem teria o bebê, e não ela própria.

Para além da dor fisiológica do parto, as intervenções podem ser muito mais dolorosas, aumentando as chances da necessidade de anestesia farmacológica (devido à indução com ocitocina, que aumenta artificialmente as contrações), ou mesmo tornando a anestesia obrigatória, como na episiotomia, no uso de fórceps ou na CC. Se a mulher suportar as intervenções do pré-parto, ela será levada para a sala de partos onde ficará fisicamente imobilizada em uma maca, com as pernas pra cima – mais de 90% das mulheres brasileiras em 2011-2012 tiveram seus partos nesta posição (LEAL; GAMA, 2014). Esta é uma posição disfuncional, que prejudica a circulação do sangue entre a mãe e o bebê, dificulta a melhor utilização da musculatura pélvica e abdominal pela mulher e impede o efeito da gravidade no parto. A mulher literalmente fica de pernas “para o ar” e com seus genitais expostos. Dentro do sistema de crenças, este ritual preserva a cultura de poder, valoriza o médico (que terá o controle exclusivo do processo) e reflete em seus símbolos a superioridade de atributos masculinos sobre o feminino – necessitado de tutela e subordinação (DAVIS-FLOYD, 2016).

Estudos qualitativos mostram que quanto menor for a condição social da gestante, mais vulnerável ela estará a abusos verbais voltados para a humilhação sexual (como: “quando você fez, você gostou”), tidos como uma forma de disciplinar as pacientes, desmoralizando seu sofrimento. Ao mesmo tempo, ela receberá menos intervenções médicas voltadas ao seu conforto (MATTAR; DINIZ, 2012).

OS MITOS DE QUE O PARTO VAI “ESTRAGAR A MULHER”

Manter o parto vaginal mais doloroso e danoso, com a utilização de práticas obsoletas e sem fundamentação por evidências científicas, favorece o mito e a construção simbólica coletiva do corpo feminino defeituoso (DINIZ et al., 2016). A episiotomia (corte no períneo entre a vulva e o ânus) era praticada no Brasil em 53,5% das mulheres em um estudo de 2011-2012 (LEAL; GAMA, 2014). Essa intervenção tem a intenção de ampliar o canal de parto e foi desmistificada há mais de 20 anos porque pode provocar muito mais danos do que benefícios, já que além de cortar a musculatura, pode cortar nervos e vasos da vulva e vagina. O corte desconstrói a vagina (que é um músculo elástico e flexível, culturalmente ligado ao sexo e prazer). Ao reconstruí-la, o profissional de saúde acaba por ritualizar o “sexo socialmente construído” de acordo com a crença cultural e o sistema de valores.

Um dos ritos médicos que mais se relacionam às questões de gênero é “o ponto do marido”, que significa dar um ponto a mais na vulva que foi cortada por uma tesoura ou bisturi, durante a episiotomia, para deixar a mulher “mais apertada” (DINIZ, 2006). A consequência será uma cicatriz fibrosa e reta em uma musculatura que não tinha forma definida. O rito da episiotomia valida ações culturais que a legitimam como uma prática que, apesar de retrógrada, ainda se mantém pela força e adesão da sua estrutura simbólica (DAVIS-FLOYD, 2016). No Reino Unido, o ativismo feminino promoveu um movimento de ação penal por lesão corporal aos médicos que fizessem episiotomia sem consentimento esclarecido. Esta ação impactou diretamente nas taxas de ocorrência desse procedimento, que caíram vertiginosamente (DINIZ et al., 2016).

Outro aspecto relevante no Brasil é a lei do acompanhante que apesar de ser uma Lei Federal nº 11.108⁴, promulgada em 2005, dados selecionados em um estudo entre 2011-2012 demonstraram que menos de 20% das mulheres se beneficiaram com a presença contínua (durante todo tempo de internação hospitalar) de um acompanhante de sua escolha (LEAL; GAMA, 2014).

Os procedimentos intervencionistas utilizados durante o trabalho de parto ampliam os signos sobre a crença na superioridade da tecnologia sobre a natureza, reforçando a primeira premissa do interacionismo simbólico de que o ser humano direciona suas ações em relação à ação/situação conforme o significado destas em sua vida cotidiana (BLUMER, 1988). A forma como essas intervenções atuam neste modelo de nascimento favorece a força do mito, com uma construção simbólica coletiva do corpo defeituoso, levando à interpretação de que o parto vaginal seja reconhecido como excessivamente arriscado para o bebê e para a mãe (DINIZ et al., 2016).

De acordo com a segunda premissa (do interacionismo simbólico), esse conjunto de significados deriva da interação social e do reforço dos mitos, já que uma série de danos estatisticamente comprovados está associada às intervenções desse modelo de nascimento. O nascimento é retratado na mídia e em filmes como fruto de um parto doloroso, descontrolado e que fomenta o medo. Os possíveis danos não estariam vinculados se fosse respeitada a fisiologia do parto, se fossem usadas práticas humanizadas e se a tecnologia fosse usada somente por

4 Mais conhecida como Lei do Acompanhante, determina que todos serviços de saúde do SUS são obrigados a permitir à gestante o direito à presença de acompanhante durante todo período de trabalho de parto e pós-parto.

demanda fisiológica. As intervenções são feitas, frequentemente, para acelerar o tempo de nascimento e aumentar a produtividade e rotatividade dos leitos (DINIZ et al., 2016). Quando surgem sequelas decorrentes do manejo inadequado das intervenções, elas são redescritas formalmente e aceitas socialmente como um dano “natural” do parto – não ao excesso ou inadequações das intervenções que acabam invisibilizadas.

Por fim, a terceira premissa do interacionismo simbólico prevê que os significados que as coisas ou ações têm para cada indivíduo podem ser manipulados e modificados através do processo de interpretação desenvolvido pela pessoa (BLUMER, 1988). No caso tratado neste texto, os significados em torno do parto são transformados diante das práticas médicas amplamente usadas, exercendo pressão pela proliferação das CCs no Brasil.

Nesse contexto, a demanda pela CC no Brasil seria sobretudo uma demanda por dignidade, já que o modelo de parto “normal” típico é intervencionista e traumático (MAIA, 2010), cercado que está de crenças sobre danos e dores. Trata-se de “uma escolha entre o ruim e o pior”, entre duas formas de vitimização. Nas palavras de uma parturiente, “se tiver que cortar é melhor cortar por cima, porque em baixo é uma área mais nobre” (DINIZ, 2009 p.321). No Brasil, a assistência ao parto está relacionada ao pior dos dois mundos: o adoecimento e a morte por falta de tecnologia apropriada, e o adoecimento e a morte por excesso de tecnologia inapropriada (DINIZ, 2009).

FONTES DE INFORMAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO

Os profissionais de saúde e obstetras são tradicionalmente considerados os principais provedores de informação sobre cuidados na gestação, no parto e pós-parto. O processo de tomada de decisão das mulheres é frequentemente iniciado a partir da busca por informações nos diversos meios de comunicação, onde esperam encontrar respostas confiáveis e precisas para responder suas dúvidas e perguntas (BROWN et al., 2002). As mulheres também obtêm informações de familiares, amigas, livros e meios de comunicação (CARRILLO-LARCO et al., 2012). A mídia em geral (filmes, programas de televisão, anúncios publicitários, revistas e internet) pode exercer um efeito poderoso no conhecimento, nas crenças e expectativas da mulher em questões relacionadas à gravidez e ao parto (THEROUX, 2011). A mídia tem contribuído na manutenção dos mitos do parto vaginal, cercados de histeria, dor, sujeira, gritos e, não raro, a morte da mãe e/ou do bebê (MAIA, 2010).

Os artefatos da comunicação tornam-se os dados primários para o estudo da ação social (LITTLEJOHN, 1988). A *internet*, por exemplo, tem impacto significativo na vida cotidiana (MCCAUGHEY; AYERS, 2003). O perfil de usuários em uma plataforma de saúde popular no Brasil concluiu que a maioria dos acessos era proveniente do sexo feminino, 62% passavam de 5 a 35 horas por semana navegando na web e 90% das vezes realizavam buscas para responder dúvidas relacionadas à própria saúde. A grande maioria (86%) considerava a *internet* uma de suas principais fontes de informação em saúde (MORETTI; OLIVEIRA; SILVA, 2012).

Um estudo (FIORETTI et al., 2015) sobre qualidade das informações sobre CC na *internet*, em português, verificou que as

informações são de baixa confiabilidade. Os temas com maior cobertura foram indicações para CC, citados por mais de 80% das páginas web, dos quais apenas 30% possuíam embasamento clínico. Possíveis benefícios da CC foram mencionados por 56% dos *sites*. O elevado volume de indicações de CC na *internet* coincide com o resultado de outro estudo, segundo o qual 84% das cesarianas no Brasil são realizadas antes do início do trabalho de parto (ESTEVES-PEREIRA et al., 2016). Diversos motivos não médicos para a realização de CC, tais como conveniência materna e/ou do médico e dor da mãe, ficaram no topo da lista de indicações mais frequentemente citadas nas páginas web (FIORETTI et al., 2015).

Como os atos dos seres humanos também são processos sujeitos à interpretação (BLUMER, 1988), o volume de indicações de CC na *internet* pode contribuir para a “normalização” da intervenção cirúrgica, minimizando seus riscos. Uma pessoa, ao planejar a realização de um ato, desencadeará uma ação conjunta com outros atores. Se o significado desta ação for o mesmo para ambos, estes o compreenderão mutuamente (BLUMER, 1988). Um exemplo claro é o da conveniência do profissional de saúde e da gestante para decisão pela realização da CC ao longo da gravidez.

POLÍTICAS DE MUDANÇAS DO PARADIGMA DO NASCIMENTO

Uma forma de influenciar uma mudança de paradigma e valores simbólicos mais ou menos cristalizados é a implantação de mudanças provenientes de políticas públicas novas e radicalmente transformadoras. Um dos grandes avanços no campo da saúde materna foi a universalização do acesso à assistência pré-

-natal e ao parto (DINIZ, 2014a). Desde 1998 o governo brasileiro tem realizado medidas para redução do número de CC desnecessárias, condicionando, nos hospitais do SUS, o reembolso dos nascimentos com os índices de CC (Diniz, 2006). Mesmo assim as taxas de CC tiveram uma curva ascendente até 2015: 32% (1994), 38% (2002), 44% (2006), 45,9% (2008), 52% (2010), 54% (2012), chegando no seu ápice em 57% (2014) (LABOISSIÈRE, 2017). Em 2010, o Ministério da Saúde implantou medidas de avaliação, monitoramento, treinamento e incentivos para redução de CC e introdução do parto humanizado/fisiológico na rede pública. As iniciativas foram promovidas com o objetivo de reduzir a morbimortalidade materna e alcançar as metas do milênio definidas pela ONU. Muitos serviços do SUS têm se esforçado para melhorar o atendimento oferecido às mulheres, alguns com excelentes resultados. Entre 2012 e 2016, por exemplo, houve mudanças significativas na prevenção de procedimentos dolorosos, promoção dos métodos não farmacológicos de manejo da dor, abertura à presença de acompanhantes, com oferta de massagens, banhos, liberdade de movimentos e de posição de partos. No sistema público já foram obtidos resultados significativos (DINIZ, 2014b).

Entre as iniciativas com impacto social está a exposição interativa e itinerante, “Sentidos do Nascer”, que objetivou contribuir na redução da cesariana desnecessária e da prematuridade iatrogênica⁵ no Brasil. Ela explorou o imaginário social sobre o parto e nascimento, com instalações que estimularam

5 Prematuridade iatrogênica refere-se a riscos de efeitos adversos que alcança entre 10% e 17,8% dos recém-nascidos oriundos de uma cesárea eletiva a termo (idade gestacional entre 37 a 39 semanas). Após a 39ª semana, o risco desses efeitos para os neonatos em cesárea eletiva será de 1,5 a 4,6% (FRANCISCO; ZUGAIB, 2013).

relações efetivas sobre o parto normal e reflexões sobre a CC (SPITZ et al., 2017)

As mudanças são mais fáceis de serem implantadas no sistema público, sobre o qual o Ministério da Saúde tem governança direta. Nos serviços de saúde suplementar, no entanto, há mais resistência, embora seja notório que iniciativas como o Parto Adequado podem trazer resultados positivos. Os diversos governos também não têm conseguido ter adequada regulação sobre a prática da formação profissional das Faculdades de Medicina. Mesmo cientes dos danos comprovados por evidências científicas, os médicos e muitos profissionais de saúde subordinados a eles preservam práticas obsoletas, com resistências ao trabalho em equipe e modelos de assistência que relativizem a hegemonia da sua autoridade (DINIZ et al., 2015). Novas práticas implicariam em mudanças nas relações de poder que exercem por meio da força de trabalho e dos controles sofisticados desenvolvidos como forma de persuasão (FLEURY, 1996).

ASSOCIAÇÃO DE CLASSES, RESISTÊNCIAS E MANUTENÇÃO DO *STATUS QUO*

Para as mulheres brancas de alto poder aquisitivo, a CC é oferecida como tecnologia superior, segura e mais moderna, porque evitaria as dores do parto e os danos sexuais, sem que sejam informadas acerca dos riscos da cirurgia. Para conveniência de todos, a cirurgia pode ser feita antecipadamente para que a mulher não corra o risco de entrar em trabalho de parto. A relação médico-paciente no sistema privado é estabelecida desde o iní-

cio da gestação, criando vínculos com a gestante que busca ser assistida por um mesmo profissional durante o pré-natal, parto e pós-parto. Esta continuidade do cuidado com o mesmo profissional mostrou-se relacionada à prevalência de CC eletiva (FREITAS et al., 2015). Dados apontam que três entre quatro mulheres que tiveram o primeiro filho no setor privado prefeririam um parto normal ao invés de CC, enquanto no setor público esse índice é de oito entre dez gestantes (DOMINGUES et al., 2014).

A medicalização do parto (“normal” ou CC) é uma realidade brasileira vinculada ao poder aquisitivo e às classes sociais – quanto mais recursos de financiamento da saúde, maior o grau de medicalização do usuário, assim como o risco do excesso de intervenções. Quanto menor o recurso de financiamento da saúde, maior a dor e o sofrimento físico e psicológico, assim como os riscos por falta de intervenções necessárias (DINIZ, 2009).

Segundo a perspectiva do interacionismo simbólico, as grandes organizações sociais são uma ordenação de pessoas vinculadas reciprocamente em seus atos respectivos (BLUMER, 1988). As narrativas intervencionistas dos profissionais de saúde são consensuadas por um grande número de obstetras. Poderíamos presumir que a resistência às mudanças provém da formação acadêmica, em que mudar a prática seria negar a própria trajetória profissional. Mas o fato é que a mudança traria impactos financeiros para o profissional médico (que teria que deixar a enfermeira obstétrica ou obstetritz atuar), bem como sobre sua conveniência, uma vez que deveria estar disponível para esperar pelo parto durante o tempo necessário (DINIZ, 2009).

A organização e interdependência têm lugar entre os atos e indivíduos interligados em diferentes pontos (BLUMER, 1988).

Apenas alguns profissionais cientes da necessidade da mudança preconizada pela ciência a adotam, mesmo sofrendo discriminação entre colegas com recorrentes perseguições pelos próprios conselhos de classe. Fleury politizou a definição de cultura como

um conjunto de valores e pressupostos básicos, expressos em elementos simbólicos, os quais, em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elementos de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação. (FLEURY, 1996, p.66).

Esta definição é claramente identificada no comportamento corporativista dos obstetras intervencionistas e sua contínua influência sobre as decisões das gestantes, bem como sobre a cristalização das crenças em torno do parto.

AÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS ORGANIZADOS

A sociedade humana tem processos diversificados em que as pessoas se veem impelidas a criar ações conjuntas para resolver situações com as quais se defrontam (LITTLEJOHN, 1988). Desde 1993, a Rede de Humanização do Parto e Nascimento (REHUNA) luta pela valorização do parto humanizado. Ela também integra profissionais de saúde e de entidades de classe e gestores, estimulando a troca de experiências por meio de uma comunicação em rede (RATTNER et al., 2010). A *internet* favoreceu a articulação de pessoas que compartilhavam os mesmos ideais, problemas

e propostas de soluções, oferecendo arenas públicas e virtuais de conversação com capacidade de reunir públicos concernidos, mesmo que localizados em distintos territórios.

Os movimentos de ciberativismo surgiram no final do século XX, à medida que os recursos dispostos pela *internet* se expandiram, alimentando redes cívicas. O termo “ciberativismo” refere-se aos movimentos globais com causas locais que usaram arquiteturas de informação em rede para difundir e promover discussões na *web*. Este movimento não se resume apenas à incorporação da internet aos processos de comunicação do ativismo; ele representa a forma como a *web* vem transformando radicalmente tais processos e seus componentes, como o espaço democrático, a identidade coletiva, as estratégias políticas, os conceitos de participação e as estratégias de ação (MCCAUGHEY, 2003).

O ativismo praticado pelos movimentos sociais tem se sobressaído na mídia e na *web* nos últimos anos, ampliando a conscientização dos benefícios do parto normal e advogando pela redução do excesso de intervenções obstétricas para “vender” cesáreas. Várias iniciativas de produção de conteúdo em formato de filmes são disponibilizadas e lançadas periodicamente, produzidas por ativistas, com financiamento e distribuição pelo movimento social, tornando-se fenômenos de audiência na mídia e na internet (DINIZ, 2014b).

Em 2006, a ONG Parto do Princípio (PP), Mulheres em Rede pela Maternidade Ativa (PARTO DO PRINCÍPIO, 2015), formada por usuárias do SUS e ativistas em defesa da promoção dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher, apresentou uma denúncia ao Ministério Público quanto ao abuso de CC praticadas no Brasil. Assim, o MPF exerceu o papel de “ponte” entre a comunicação

pública organizada e o Estado. Os movimentos cívicos pelos direitos das mulheres relacionados ao parto e nascimento tiveram, certamente, uma força de mobilização potencializada pela *internet*. Mas consolidaram-se como esfera pública ao processar as demandas da sociedade para o interior do sistema político (GOMES, 2006, 2008). O portador oficial dessa demanda foi o MPF, que fez uma representação contra a Agência Nacional de Saúde (ANS). A denúncia apresentada pela PP teve como objetivo promover o direito à informação e prestação de serviços médicos obstétricos adequados para garantir melhores condições para o nascimento (PARTO DO PRINCÍPIO, 2015).

Em 2010, o MPF propôs uma Ação Civil Pública contra a ANS, que foi deferida em 2015, dando a ANS um prazo de 60 dias para implantar as seguintes medidas para redução de CC: a) adoção do partograma como documento obrigatório, com histórico de avaliação para uma possível indicação de CC; b) obrigatoriedade de informação dos percentuais de CC e partos normais efetuados pelos obstetras e hospitais que prestam serviço de atenção obstétrica, caso o usuário de saúde solicite; c) utilização do Cartão da Gestante como documento obrigatório; d) credenciamento de enfermeiras obstétricas e obstetrizes; e) desenvolvimento de indicadores para qualificações dos hospitais que reduzirem CC e humanizarem sua prática; f) remuneração para o parto normal ser significativamente maior do que a CC, como incentivo aos profissionais de saúde que assistem às gestantes.

A implantação dessas medidas no sistema privado de saúde desencadeou outras iniciativas, como o projeto denominado Parto Adequado, criado pela ANS, pelo Hospital Israelita Albert Einstein e pelo *Institute for Health Improvement* (IHI), com apoio

do Ministério da Saúde. Ele foi implementado em hospitais privados e públicos (DINIZ et al., 2018). Trata-se de uma iniciativa piloto baseada nas melhores evidências científicas que indicam ganho de qualidade e segurança da atenção ao nascimento, incentivando o parto normal e reduzindo CC “desnecessárias” (MARCOLIN, 2014).

No setor público, o Ministério da Saúde lançou o Parto Cuidadoso (2018), inspirado nos princípios do Parto Adequado (2017), como um sistema de monitoramento *on-line* para acompanhar a quantidade de CC no SUS (BRASIL, 2018). Mas a redução de CC é uma preocupação também universal. No início de 2018, a OMS lançou um manual com 56 diretrizes que visam reduzir intervenções desnecessárias no parto (WHO, 2018).

Estes exemplos comprovam que há uma pressão pela mudança da prática. A perspectiva do interacionismo simbólico pode contribuir para análise sobre o ponto reflexivo, para promover o cuidado interativo interpessoal entre profissionais e usuários de saúde. Em uma ação conjunta e ampliada, o discurso social procura ressignificar o parto e o nascimento com uma metanarrativa poderosa de igualdade e liberdade de direitos com base científica. De um lado, uma política pública proposta pelo Ministério da Saúde a partir da forte mobilização de um movimento social de mulheres; do outro lado, um sistema protocolar intervencionista mantido por profissionais e associações médicas resiste às mudanças. Fleury (1996) ressalta que uma determinada cultura adquire um caráter político quando, na ameaça do seu conjunto de valores e pressupostos, passa a desenvolver habilidades de ordenar, atribuir significados e construir uma identidade organizacional através de ações de comunicação. É preciso estar atento,

porém, para o risco de esta cultura, na realidade, ocultar a instrumentalização de relações de dominação (FLEURY, 1996) – o que pode ser claramente identificado no comportamento corporativista da cultura da CC desnecessária.

Para Lukes (2005), a dominância de certa prática ou política pública indica uma forma de poder exercido por meio da preponderância de um “*mainstream*” de ideais, símbolos, ritos e mitos. A partir deles, os interesses dos mais poderosos são protegidos e os menos poderosos são marginalizados no processo de informação e decisão, perdendo possibilidades de ação sobre si próprios (LUKES, 2005). No Brasil, a existência de um senso comum em torno da realização de cesárias (como uma cultura estabelecida) passa a ser ameaçada mais recentemente apenas quando as práticas médicas e do sistema de saúde (imerso em sua estrutura de poder) são problematizadas.

Para Colebatch (2009, p. 30-33), a “formação de políticas públicas é vista, pelo paradigma da construção social como resultado de problematizações sobre a natureza e as razões dos problemas a serem combatidos”. Trata-se, portanto, de uma forma de interpretação dos problemas, o que leva a respectivas formas de produzir respostas que sejam apropriadas à tal visão. O conjunto de medidas definidas pela ANS e os projetos criados pelo Ministério da Saúde foram definidos exatamente em função de uma interpretação acerca da natureza econômica, cultural e política (como fruto da relação de poder no binômio médico-paciente) e da prática generalizada de CC desnecessárias no Brasil. Assim, a política pública pode também ser tratada como um discurso (FISCHER; FORESTER, 1993) .

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso brasileiro de reação e combate à epidemia de CC indica a participação de iniciativas coletivas que representam diferentes narrativas sobre o parto e as alternativas às intervenções desnecessárias, muitas coordenadas por grupos segmentados. Vale ressaltar aqui o risco de pulverização desses esforços de mobilização por uma política pública a favor do parto humanizado, especialmente porque os desafios de comunicação pública e argumentação sobre o tema incluem negociação com os representantes de cada novo governo federal, com seus próprios enquadramentos e suas interpretações sobre o problema.

As recentes conquistas alcançadas pelos movimentos de mulheres e pelo MPF atingiram importante repercussão no sistema de saúde e na assistência obstétrica, mas não necessariamente provocaram mudanças sociais mais amplas. A humanização do nascimento reivindica o reconhecimento de um discurso e espaço político que está em disputa, tendo por um lado, a legitimidade baseada em evidência científica e direitos humanos, e por outro, a política da organização assistencial intervencionista com procedimentos de rotina cercados por intervenções desnecessárias tanto no parto vaginal como na CC sem indicação (NIY, 2018).

Estudos em instituições de saúde que adotaram o uso de boas práticas como a presença de acompanhante demonstraram desfechos positivos tanto na satisfação da mulher quanto na mudança de conduta do profissional de saúde (DINIZ et al., 2014a; MONGUILHOTT et al., 2018). Está claro na lei que a presença de um acompanhante deverá ser em todas as fases do processo de

parto, o que deveria acontecer em todos hospitais do País, o que não tem ocorrido. Isto demonstra que mesmo leis promulgadas não legitimam a prática. As mudanças têm que ir além dos serviços de saúde para garantir um apoio contínuo e institucional dos governos locais e federal e de organismos internacionais. É necessário ainda sensibilizar os responsáveis pela formação e capacitação dos profissionais de saúde, além de garantir serviços e informação de qualidade, que esclareça as mulheres quanto aos riscos e benefícios das escolhas no parto, como parte dos seus direitos reprodutivos (WHO, 2012). A humanização do parto e nascimento reivindica legitimidade política na defesa dos direitos da mulher de ter um parto seguro e poder decidir e consentir sobre as intervenções que possam se fazer necessárias no seu corpo.

REFERÊNCIAS

ALKEMA, L. et al. Global, regional, and national levels and trends in maternal mortality between 1990 and 2015, with scenario-based projections to 2030: a systematic analysis by the UN Maternal Mortality Estimation Inter-Agency Group. **Lancet**, London (England), v. 387, n. 10017, p. 462–74, 2016.

BETRÁN, A. P. et al. Rates of caesarean section: analysis of global, regional and national estimates. **Paediatric and perinatal epidemiology**, v. 21, n. 2, p. 98–113, 2007.

_____. What is the optimal rate of caesarean section at population level? A systematic review of ecologic studies. **Reproductive Health**, 21. Jun. 2015.

BLUMER, H. Symbolic interactionism: perspective and method. London, **The British journal of Sociology**, v.39, n. 2, p.292-295, jun. 1988.

BOERMA, T. et al. Optimising caesarean section use 1 Global epidemiology of use of and disparities in caesarean sections. **The Lancet**, v. 392, p. 1.341-1.348, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011. Institui no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS - a Rede Cegonha. Diário Oficial da União,

Poder Executivo, Brasília, DF, n. 121, 27 jun. 2011. Seção 1, p. 109, 2011. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1459_24_06_2011.html>. Acesso em 19 nov. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Ministério da Saúde e ANS publicam regras para estimular parto normal na saúde suplementar. **Blog da Saúde**, 6 jan. 2015. Disponível em <<http://www.blog.saude.gov.br/34963-ministerio-da-saude-e-ans-publicam-regras-para-estimular-parto-normal-na-saude-suplementar>>. Acesso em 11 nov. 2018.

_____. Ministério lança protocolo com diretrizes para parto cesariana, 2015. **Portal MS**, 4 abr. 2016. Disponível em <<http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/22946-ministerio-lanca-protocolo-com-diretrizes-para-parto-cesariana>>. Acesso em 11 nov. 2018.

_____. Secretaria de Ciência, tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde. **Diretrizes Nacionais de Assistência ao Normal Parto**: versão resumida [recurso eletrônico] Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

BROWN, J. B. et al. Women's decision-making about their health care: Views over the life cycle. **Patient Education and Counseling**, v. 48, n. 3, p. 225–231, 2002.

CARRILLO-LARCO, R. M. et al. Evaluation of the quality of information about pregnancy found in webpages according to the peruvian guidelines. **Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica**, v. 29, n. 1, p. 76–81, 2012.

CHO, C. E.; NORMAN, M. Cesarean section and development of the immune system in the offspring. **American Journal of Obstetrics and Gynecology**, v. 208, n. 4, p. 249–254, 2013.

COLEBATCH, H. K. **Policy**. Third Edition. Berkshire: Open University Press, 2009. (Concepts in the Social Sciences)

COULON, A. B. **Escola de Chicago**. Tradução Tomás R. Bueno. Campinas, SP: Papirus Editora 1995.

DAVIS-FLOYD, R. **Birth as an American rite of passage**. London: University of California Press, 2003.

_____. The International MotherBaby Childbirth Initiative (IMBCI) A Human Rights Approach to Optimal Maternity Care. **Midwifery Today With International Midwife**, Spring, n. 117, p. 50-53, 2016.

DINIZ, C. S. G. Humanização da assistência ao parto no Brasil: os muitos sentidos de um movimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, n. 3, p. 627–637, 2005.

DINIZ, C. S. G.; CHACHAM, A. S. O “corte por cima” e o “corte por baixo”: o abuso de cesáreas e episiotomias em São Paulo. **Questões de Saúde Reprodutiva**, v. 1, n. 1, p. 80–91, 2006.

DINIZ, S. G. Gênero, saúde materna e o paradoxo perinatal. **Rev. Bras. Crescimento Desenvolvimento Hum**, v. 19, n. 2, p. 313–326, 2009.

DINIZ, S. G.; DUARTE, A. C. **Parto normal ou cesárea?** O que toda mulher deve saber (e todo homem também). Rio de Janeiro: Editora. UNESP, 2004. (Coleção Saúde e cidadania)

DINIZ, S. G. et al. Abuse and disrespect in childbirth care as a public health issue in Brazil: Origins, definitions, impacts on maternal health, and proposals for its prevention. **Journal of Human Growth and Development**, v. 25, n. 3, p. 377–382, 2015.

DINIZ, C. S. G. et al. A vagina-escola: seminário interdisciplinar sobre violência contra a mulher no ensino das profissões de saúde. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 20, n. 56, p. 253–259, mar. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832016000100253&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 10 out. 2018.

DINIZ, C. S. G. et al. Implementação da presença de acompanhantes durante a internação para o parto: dados da pesquisa nacional Nascer no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, supl. 1, p. S140–S153, 2014(a).

DINIZ, S. G. O renascimento do parto, e o que o SUS tem a ver com isso. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**, v. 18, n. 48, p. 217-2020, 2014(b).

DOMINGUES, R. M. S. M et al. Processo de decisão pelo tipo de parto no Brasil: da preferência inicial das mulheres à via de parto final. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, supl. 1, p. S101–S116, 2014.

ELIADE, M. **Mito e realidade**. 6ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

ESTEVES-PEREIRA, A. P. et al. Caesarean delivery and postpartum maternal mortality: A population-based case control study in Brazil. **PLoS ONE**, v. 11, n. 4, p.1-13, 2016.

FIORETTI, B. T. S. et al. Googling caesarean section: A survey on the quality of the information available on the Internet. **BJOG: An International Journal of Obstetrics and Gynaecology**, v. 122, n. 5, p. 731–739, 2015.

FISCHER, F.; FORESTER, J. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Duke University Press, 1993.

FLEURY, M. T. L., O Simbólico nas Relações de Trabalho. In: FLEURY, M. T. L; FISHER, R. M. **Cultura e Poder na organizações**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1996. p.113–127.

FRANCISCO, R.P.V.; ZUGAIB, M. Intercorrências neonatais da cesárea eletiva antes de 39 semanas de gestação. **Revista da Associação Médica Brasileira**, v. 59, n. 2, p. 93-94, mar./ abr. 2013.

FREITAS, P. F. et al. O parecer do Conselho Federal de Medicina, o incentivo à remuneração ao parto e as taxas de cesariana no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, n. 9, p. 1839–1855, 2015.

GOMES, W. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. S. **Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.49-61.

GOMES, W. Esfera pública política e comunicação em Direito e Democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, W.; MAIA, R.C. M. **Comunicação e democracia: Problemas e Perspectivas**. São Paulo: Ed. Paulus, 2008. p. 69-115.

HODNETT, E. D. Pain and women’s satisfaction with the experience of childbirth: a systematic review. **American Journal of Obstetrics and Gynecology**, v. 186, n. 5, Suppl Nature, p. S160-S172, 2002.

HOTIMSKY, S. N. **A formação em obstetrícia: competência e cuidado na atenção ao parto**. Tese (Doutorado em Ciências). Departamento de Obstetrícia e Ginecologia, Universidade Federal de São Paulo, 2010.

mento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

LABOISSIÈRE, P. Número de cesarianas cai pela primeira vez no Brasil. **Agência Brasil**, 10 mar. 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/numero-de-cesarianas-cai-pela-primeira-vez-no-brasil>>. Acesso em 22 nov. 2018.

LEAL, M. do C.; GAMA, S. G. N. da. Nascer no Brasil: Sumário Executivo. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 1, p. 1–8, 2014.

LEÃO, M. R. de C. et al. Reflexões sobre o excesso de cesarianas no Brasil e a autonomia das mulheres. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 8, p. 2395–2400, 2013.

LITTLEJOHN, S. W. **Fundamentos teóricos da comunicação humana**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1988.

LOPES, C. H. L. F. ; JORGE, M. S. B. . Interacionismo simbólico e a possibilidade para o cuidar interativo em enfermagem. **Revista Escola de Enfermagem USP**, v. 39, n. 1, p. 103-108, 2005.

LOW, J. Caesarean section past and present. **Journal of Obstetrics and Gynaecology**; Canada, v. 31, n. 12, p. 1131-1136, 2009.

LUKES, S. **Power** : a radical view. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

MAIA, M. B. **Humanização do parto**: política pública, comportamento organizacional e ethos profissional. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010.

MARCOLIN, A. C. Até quando o Brasil será conhecido como o país da (CC)? **Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia**, v. 36, n. 7, p. 283-289, 2014.

MATTAR, L. D.; DINIZ, C. S. G. Hierarquias reprodutivas: Maternidade e desigualdades no exercício de direitos humanos pelas mulheres. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**, v. 16, n. 40, p. 107-119, 2012.

MCCAUGHEY, M.; AYERS, M. D. Cyberactivism: Online Activism in Theory and Practice. **Contemporary Sociology: A Journal of Reviews**, v. 33, n. 3, p. 347-348, 2003.

MCCOURT, C. et al. Elective cesarean section and decision making: a critical review of the literature. **Birth**, Berkeley (California), v. 34, n. 1, p. 65-79, 2007.

MEAD, G. **Mind, self, and society**. Chicago: The University of Chicago Press, 1972.

MONGUILHOTT, J. J. da C. et al. Nascer no Brasil: The presence of a companion favors the use of best practices in delivery care in the South region of Brazil. **Revista de Saúde Pública**, v. 52, p. 1-11, 2018.

MORETTI, F. A.; OLIVEIRA, V. E. de; SILVA, E. M. K. da. Access to health information on the internet: a public health issue? **Revista da Associação Médica Brasileira**, v. 58, n. 6, p. 650-658, 2012.

NIY, D. Y. **Desafios para a implementação de uma assistência “amiga da mulher”**: a presença de acompanhantes e a mobilidade no parto em uma maternidade do SUS em São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências). Programa Ciclos de Vida e Sociedade, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

NOGUEIRA, A. T. **A Alma do Parto**. São Paulo: Biblioteca 24horas, 2013.

PARTO DO PRINCIPIO. Parto do Princípio e a resolução 368 da ANS. **Parto do Princípio - Mulheres em Rede pela Maternidade Ativa**. Disponível em <<http://www.partodoprincipio.com.br/single-post/2015/01/12/Parto-do-Princípio-e-a-resolução-368-da-ANS>>. Acesso em 18 nov. 2018.

RATTNER, D. et al. ReHuNa – A Rede pela Humanização do Parto e Nascimento. **Tempus Actas de Saúde Coletiva**, v. 4, n. 4, p. 215-228, 2010.

SOUZA, J. et al. Caesarean section without medical indications is associated with an increased risk of adverse short-term maternal outcomes: the 2004-2008 WHO Global Survey on Maternal and Perinatal Health. **BMC Medicine**, v. 8, p. 71-81, 2010.

SPITZ, R. et al. Sentidos do Nascer: efeitos de uma exposição interativa na transformação da percepção sobre o parto e nascimento. **DIS**, Universidade Ibéroamericana, Año 1, n. 1, p. 126–134, 2017.

THEROUX, R. Media as a Source of Information on Pregnancy and Childbirth. **Nursing for Women's Health**, v. 15, n. 1, p. 62–67, 2011.

TORLONI, M. R. et al. Portrayal of caesarean section in Brazilian women's magazines: 20 year review. **Bmj**, v. 342, n. 7792, p. 324-332, 2011.

VAN GENNEP, A. **Os ritos de passagem**. São Paulo: Editora Vozes, 2014. (Coleção Antropologia)

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. The prevention and elimination of disrespect and abuse during facility-based childbirth. **International Journal of Rheumatic Diseases**, 2012. Disponível em <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_eng.pdf?sequence=1>. Acesso em 21 nov. 2018.

_____. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO recommendations non-clinical interventions to reduce unnecessary caesarean sections**. Geneva: World Health Organization; 2018.

YE, J. et al. Searching for the Optimal Rate of Medically Necessary Cesarean Delivery. **Birth**, v. 41, n. 3, p. 237–244, 2014.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GÊNERO

DISPUTAS COMUNICATIVAS EM TORNO DE GÊNERO: CRUZADAS E RESISTÊNCIAS NO BRASIL E NA NOSSA AMÉRICA

Gean Gonçalves¹

Nelson Neto²

RESUMO

Nossa América, nos últimos anos, enfrenta um brusco avanço do neocolonialismo patriarcal capitalista branco que resultou na eleição de políticos de condutas que colocam em jogo um retrocesso de direitos de cidadãs e cidadãos. Neste sentido, a emergência está em perceber como estão constituídas as disputas comunicativas em torno de gênero, principalmente, a cruzada antigênero e as resistências tanto no Brasil quanto nos países *nossoamericanos*. Este trabalho tem como objetivo, a partir de

1 Jornalista e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista de Doutorado do CNPq. Como pesquisador, volta-se aos direitos da população LGBT, aos temas de gênero e sexualidade na comunicação social. E-mail: geangoncalves@usp.br.

2 Jornalista, pós-graduado em Direitos Humanos na América Latina e mestrando no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Pesquisador visitante na Escuela de Estudios de Género da Facultad de Ciencias Humanas, na Universidad Nacional de Colombia, em Bogotá. Bolsista de mestrado UNILA/DS e PROGRAD para participação de eventos. E-mail: nelsonscneto@gmail.com.

uma perspectiva decolonial, expor alguns elementos importantes dessa cruzada e propor uma mirada interseccional situada que tenha como eixo central uma tomada urgente de consciência de si entre os movimentos sociais que foram assaltados, como no Brasil, inclusive no direito ao acesso a uma comunicação pública. A perspectiva proposta se mostra essencial para a discussão de políticas públicas inclusivas de gênero e defensoras de direitos humanos que se encontram fortemente ameaçadas.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação pública, LGBT, estudos de gênero, estudos decoloniais, movimentos sociais.

INTRODUÇÃO

Em 1º de janeiro de 2019, o primeiro discurso de Jair Bolsonaro, como 38º presidente da República do Brasil, trouxe como compromisso: “Vamos unir o povo, valorizar a família, respeitar as religiões e nossa tradição judaico-cristã, **combater a ideologia de gênero**, conservando nossos valores” (FOLHA DE S.PAULO, 2019a, grifo nosso). A afirmação foi uma resposta às promessas eleitorais e sinalizou que, no exercício do poder, o governo se comprometia a livrar o País de “amarras ideológicas”.

Nas primeiras semanas da mais recente gestão federal, o que se seguiu foram episódios envolvendo Damares Alves, advogada e pastora evangélica, que alcançou a função de ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos. Entre os mais marcantes, há uma fala registrada em vídeo e veiculada nas redes sociais e

pelo jornalismo nacional³, em que a ministra anuncia uma “nova era” para o Brasil, onde “menino veste azul e menina veste rosa”. Damares reagiu às críticas e à repercussão pública exaltando que desejou fazer uma metáfora contra a “ideologia de gênero”.

Diferente do que pode transmitir a ênfase dada por Jair Bolsonaro e seus representantes ao perigo “ideológico” dos debates de gênero, não estamos diante de uma nova pauta pública estimulada desde a campanha de outubro de 2018 ou de polêmicas que envolvem o comportamento humano. O combate à ideologia de gênero reflete ações transnacionais movidas por uma retórica reacionária antifeminista e anti-LGBT, de ataque à pesquisa e às teorias sobre gênero, principalmente, quando certos sujeitos e grupos identificam tais debates como prejudiciais aos arranjos tradicionais de família e à formação sexual de crianças e adolescentes.

Enquanto fenômeno que pode ser observado pela ótica das teorias da comunicação, principalmente na interface entre deliberação social, política e comunicação pública, há indícios de que uma cruzada antigênero faz parte da linguagem política do cotidiano, em virtude da ação de atores sociais que projetam, com cada vez mais afinco, apelos ao poder público.

3 Como nos exemplos de notícias a seguir: ‘Menino veste azul e menina veste rosa’, diz Damares Alves (Folha de S. Paulo, 3 jan. 2019b, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares.shtml>>; ‘Menino veste azul e menina veste rosa’, diz Damares Alves em vídeo (Clarissa Pains, em O Globo, 3 jan. 2019, disponível em <<https://oglobo.globo.com/sociedade/menino-veste-azul-menina-veste-rosa-diz-damares-alves-em-video-23343024>>; ‘Fiz uma metáfora contra ideologia de gênero’, diz Damares sobre vídeo (André Borges, em O Estado de S. Paulo, 3 jan. 2019, disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares-alves,70002665826>>).

Ao mesmo tempo, reafirmam-se as tensões e resistências provocadas pelos movimentos de mulheres e pelos movimentos LGBT na atualidade.

Este artigo tem a proposta de apresentar o gênero como elemento que estimula discursos e fazeres na comunicação pública e na comunicação política. Assim, este texto considera na última década as movimentações em torno da categoria gênero, a começar pelo discurso antigênero de matriz católica, que teve adesões de outras denominações religiosas, sobretudo as igrejas neopentecostais, alcançando uma centralidade nos temas de interesse social e público por meio da política. O capítulo expõe ainda alguns dos principais aspectos da gênese da expressão de guerrilha “ideologia de gênero” e como ela está em disputa na comunicação pública no Brasil e em nosso continente.

DE QUE GÊNERO ESTAMOS FALANDO?

Os estudos que analisam as lutas por direitos sexuais e reprodutivos indicam que, em relação aos avanços sociais de determinados grupos, montou-se em paralelo uma reação político-moral contra intelectuais, ativistas, artistas, políticos e educadores em virtude da forte atuação desses nos temas de direitos humanos, direitos das mulheres e direitos LGBT (JUNQUEIRA, 2017; CORRÊA, 2018; MISKOLCI, 2018). No Brasil, tal movimento é fortemente sentido na esfera pública e midiática, a partir das reações discursivas sentidas pela circulação de termos como “kit

gay”⁴, “ideologia de gênero”⁵ e “escola sem partido”⁶.

Quanto ao fantasma que ronda a palavra gênero, ressalta-se que se trata de um conceito científico e político cunhado das ciências sociais e humanas para referir-se à construção cultural e social do sexo. Segundo a historiadora e antropóloga brasileira Maria Luiza Heilborn (1994), o conceito de gênero se alinha à noção de cultura. “Essa noção aponta para o fato da vida social, e os vetores que a organizam como, por exemplo, tempo, espaço ou a diferença entre os sexos, são produzidos e sancionados socialmente através de um sistema de representações” (HEILBORN, 1994, p. 1). Dessa maneira, gênero é uma dimensão sociocultural com base na distinção corporal e que impacta a organização da vida pessoal, das relações afetivas e coletivas, além de apontar as diferentes formas de desigualdades, privilégios e desvantagens entre os sexos.

4 A expressão “kit gay” diz respeito ao material de formação sobre questões de gênero e sexualidade do programa “Escola sem homofobia” em elaboração pelo Ministério da Educação em 2011. O material foi apelidado dessa maneira frente à oposição dos grupos conservadores e recebeu um veto da Presidência da República, o que impossibilitou sua veiculação e distribuição.

5 A noção de “ideologia de gênero” marca o pânico moral contemporâneo contra a emergência de debates sobre gênero e sexualidade nas sociedades ocidentais. Foi cunhado por setores religiosos, mais especificamente nos textos do então cardeal Joseph Aloisius Ratzinger (Papa Bento XVI), e como discurso político é acionado contra avanços nos direitos de mulheres e LGBT.

6 Escola sem Partido é o modo como se tornou conhecida a reação às práticas educacionais classificadas como “doutrinação política e ideológica” em sala de aula. No Brasil, os defensores dessa ideia propõem a criação de leis municipais, estaduais e federais contra o que denominam como abuso da liberdade de ensinar, segundo eles, visões ideológicas, políticas e partidárias (ver mais sobre o tema no capítulo sobre Comunicação Pública e Educação deste livro).

O conceito aponta para os sentidos de gênero ao redor do mundo, para os movimentos de mulheres em prol de igualdade, para o reconhecimento de identidades, de práticas e de desejos, além de indicar sentidos e disputas em torno dos projetos de homossexualidade, heterossexualidade, masculinidade, família, violência, educação, saúde e justiça. Portanto, o gênero tornou-se uma das categorias analíticas mais significativas da atualidade para compreender o mundo e diz muito sobre a tarefa ética de prescrever soluções às desigualdades. É sem dúvida um conceito devedor do pensamento ocidental feminista e seus desdobramentos nos séculos XX e XXI.

O sociólogo brasileiro Rogério Diniz Junqueira (2017) expressa que o tom alarmista brandido contra o gênero e as teorias de gênero decorrem de uma luta voltada a reafirmar e impor valores morais tradicionais e pontos doutrinários da fé católica e protestante. Para o autor, “ideologia de gênero” é um sintagma inventado pela Igreja Católica e acolhido pelas diversas denominações evangélicas após a Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995. Como discurso, se espalhou como um poderoso *slogan* na arena política de dezenas de países.

Junqueira (2017) observa que, a partir de interpretações do Vaticano, registradas em documentos da Cúria Romana, “ideologia de gênero” é tratada como sinônimo de teoria de gênero e não considera as vertentes plurais dos estudos de gênero. O efeito desse rótulo político fabricado foi a frequente oposição às ações voltadas a legalizar o aborto, criminalizar a homofobia e a transfobia, legalizar o casamento igualitário, reconhecer a homoparentalidade, estender o direito de adoção a casais do

mesmo sexo, bem como políticas educacionais de igualdade de gênero e de promoção do reconhecimento da diversidade sexual e de gênero.

A ativista feminista e pesquisadora brasileira Sonia Corrêa (2018) registra que o uso do conceito de gênero nos acordos internacionais representou um movimento preocupante para o Vaticano: o conceito de gênero trouxe consigo para a agenda de direitos humanos demandas envolvendo especialmente o aborto, a contracepção e a homossexualidade. Corrêa (2018) também alerta que a tensão em torno do gênero provocou ainda aproximações inesperadas, como entre o Vaticano e estados islâmicos.

Desde então, os ataques a gênero percorrem as arenas transnacionais e a política da maioria das nações, com especial intensidade em Nossa América. Há conexões pouco percebidas e compreendidas, por exemplo, entre os ataques a Judith Butler⁷ e as disputas eleitorais brasileiras de 2018.

Os sintagmas formulados passaram a circular midiaticamente de forma muito eficaz, além de ocupar um significativo lugar na comunicação pública, visto que se prestam a promover polêmicas, ridicularizações, intimidações e ameaças à implementação de legislações, políticas sociais e ações educacionais.

No contexto brasileiro, Corrêa (2018) chama atenção para o modo como estamos a experimentar os efeitos dos discursos e das práticas políticas antigênero:

7 Judith Butler é uma teórica norte-americana e professora da Universidade da Califórnia, em Berkeley. Em 2017, foi alvo de protestos e de hostilidades quando veio ao Brasil para um evento com o tema “Os fins da democracia”. Explica-se que os episódios ocorreram em virtude de a autora ser uma das mais relevantes referências contemporâneas dos estudos de gênero e da teoria *queer*.

O extenso e profundo legado colonial do Catolicismo e os impactos da expansão evangélica dos últimos vinte anos nos fizeram interpretar a recente ira contra gênero como “mais do mesmo”, ou seja, apenas como mais uma nova onda de ataque religioso dogmático contra as pautas democráticas de gênero e sexualidade. (CORRÊA, 2018, p. 12).

Tais cruzadas antigênero têm tomado corpo no contexto da expansão da influência evangélica no Poder Legislativo – o que remonta à criação de uma bancada evangélica desde a Constituinte de 1988 – e da crise do Estado laico, proporcionada principalmente pela crescente capacidade de mobilização eleitoral das igrejas e pelo estímulo dos dirigentes partidários para que religiosos ocupem a esfera pública.

O sociólogo brasileiro Richard Miskolci (2018) chama atenção para o fato de que logo após o reconhecimento das uniões entre pessoas do mesmo sexo pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, o então deputado Jair Bolsonaro encabeçou um movimento contra um material em preparação pelo Ministério da Educação que teria como finalidade enfrentar a discriminação e a violência contra homossexuais, bissexuais, travestis e transexuais nas escolas. O material foi popularizado pelo deputado como “kit gay”, que logo contou com a oposição da bancada evangélica e, de forma menos visível, mas até mais numerosa, de congressistas católicos e demais parlamentares conservadores.

O interesse evangélico, sobretudo neopentecostal, de protagonismo em um congresso majoritariamente católico fez com que a cobertura midiática passasse a impressão

de que eram só eles a evocarem o fantasma, à época, de um suposto perigo homossexual. Tal espírito ganhou força maior com a igualação jurídica das uniões entre pessoas do mesmo sexo com o casamento, em 2013, ano em que – não por acaso – o Governo Dilma Rousseff permitiu que se transferisse a presidência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara para o pastor Marcos Feliciano e o deputado Anderson Ferreira (PR-PE) apresentou o PL 6583/2013 propondo o Estatuto da Família. (MISKOLCI, 2018, p. 6).

O que se seguem são os debates em torno dos planos nacional, estaduais e municipais de educação. O movimento Escola Sem Partido, que buscava combater o que definia como doutrinação marxista e política nas escolas, passa a ter como alvo a “ideologia de gênero”. Tais discursos serão capturados cada vez mais por políticos e por correligionários a ponto de garantir uma centralidade discursiva nos embates eleitorais de 2018.

O espectro “ideologia de gênero” delimita um campo discursivo de ação que podemos reconhecer como unindo imaginariamente uma suposta ameaça de retorno do comunismo ao pensamento acadêmico feminista estabelecendo um enquadramento da política em torno do medo de mudanças na ordem das relações entre homens e mulheres e, sobretudo, da extensão de direitos a homossexuais. Discussões macropolíticas são substituídas por uma retórica que traz à opinião pública o diagnóstico de que a origem de problemas sociais resulta de mudanças comportamentais que precisariam ser combatidas. (MISKOLCI, 2018, p. 7).

A CRUZADA ANTIGÊNERO E A COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A pesquisadora das ciências da comunicação Heloiza Matos (2006) explica que o conceito de comunicação pública esteve por muito tempo relacionado com a comunicação estatal e a implantação da radiodifusão, e, mais tarde, com a televisão pública. Contudo, o conceito é mais amplo e engloba a relação comunicacional de exposição, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país.

Neste caso, os ataques a gênero implicam em discursos que adentram e repercutem no senso comum político. Matos (2006) percebe que a comunicação pública se desloca de uma interpretação coletiva do conteúdo midiático para o espaço interdisciplinar da política, onde se articulam os interesses públicos e sociais com o exercício do poder.

Todavia, é imprescindível lembrar que no contexto brasileiro as mídias são um dos principais espaços do teor missionário da fé protestante. Os meios de comunicação como rádio, televisão e internet são agentes da religião quando abrem espaço para conteúdos religiosos de pregação ou quando são domínios (aquisições e concessões públicas) de lideranças evangélicas. O estudioso brasileiro da comunicação Richard Romancini (2018) aponta que, para os grupos evangélicos,

talvez o principal marco de sua entrada na mídia seja a inserção no mercado televisivo, com a compra da Rede Record de Televisão pela IURD [Igreja Universal do Reino de Deus], em 1989. Esta emissora já possuía cobertura nacional e passou a ser modernizada pela igreja. O movimen-

to feito pela IURD, que parte da sublocação de horários nas grades de programação de rádios e televisões para a compra de emissoras, é almejado por outras igrejas, no entanto, depende de estrutura empresarial que poucas atingem. (ROMANCINI, 2018, p. 93, interpolação nossa).

O que se percebe é que a aquisição de visibilidade pelas lideranças religiosas (que também são sujeitos institucionais da política) representa uma possibilidade desses agentes ocuparem uma interlocução majoritária nas discussões políticas. Nos temas de gênero, percebe-se que a informação transmitida por tais agentes, nas mensagens e contextos de fala, é na atualidade moldada por uma cruzada moralizante, que tem como finalidade modificar a justiça e a política, mas que no fundo cerceia as liberdades e as conquistas legais de grupos ainda mantidos no limbo da cidadania.

Apesar da proximidade com o fenômeno, para nós, é perceptível que o processo eleitoral brasileiro de 2018 foi impactado por estratégias discursivas antigênero, já que contou com a circulação por meio de aplicativos de comunicação e de redes de sociabilidade digitais de notícias falsas (*fake news*) e informações com o intuito de interferir de forma ilegítima no debate público sobre as candidaturas. Se a desinformação não é, propriamente, um fenômeno novo na comunicação coletiva, a circulação de rumores e a difusão de informações deturpadas no ambiente digital (incluindo redes e aplicativos de diálogo) tornam-se componentes preocupantes ao jornalismo, para a comunicação social e para a democracia.

A Justiça Eleitoral brasileira tem, como missão, zelar pela veiculação de discursos políticos propositivos e de eventuais críticas às propostas e programas de governos dos candidatos. Po-

rém, o que se percebeu no cotidiano da disputa eleitoral de 2018 foi algo de outra natureza. A calúnia e a maledicência ocuparam a centralidade da política, evidenciando que o sucesso de muitas das *fake news* se dá com base nos discursos de ódio e no atravessamento de ataques a gênero, sem uma intervenção tempestiva da Justiça durante o período de campanha política.

Para tentar compreender tal hipótese, podemos tentar identificar a natureza das principais *fake news* que ganharam projeção no período eleitoral de 2018. Apoiados nos projetos jornalísticos de *fact-checking*, isto é, o serviço técnico de verificação da veracidade das notícias, trouxemos a seguir as principais versões de notícias políticas que envolviam moralidades e temas de gênero e sexualidade encontradas na *Agência Lupa* (primeira empresa especializada em checagem do Brasil), no projeto *Fato ou Fake* (do Grupo Globo) e no projeto *Aos Fatos* (mantido por uma rede de profissionais).

QUADRO 1 – Principais informações identificadas como falsas e relativas a sexo e gênero durante a campanha eleitoral

- Livro exibido por Bolsonaro no Jornal Nacional era parte do Kit Gay e a Câmara realizou seminário LGBT infantil
- A candidata à vice-presidente Manuela D’Ávila usou camiseta com frase “Jesus é Travesti”
- Haddad disse que criança vira propriedade do Estado aos 5 anos e pode ter seu gênero escolhido

- Jean Wyllys declarou que pretende criar lei para obrigar casamento gay em igrejas
- Haddad criou 'kit gay' para crianças de seis anos
- Simulação de sexo em peça de teatro tem relação com Haddad
- Ilustração de ato sexual foi usada em cartilha do MEC para crianças
- Haddad é acusado de estuprar menina de 11 anos
- Livro de Haddad defende 'relação sexual entre pais e filhos'

Fonte: Conteúdo pinçado pelos autores nos sites <piaui.folha.uol.com.br/lupa>, <g1.globo.com/fato-ou-fake> e <aosfatos.org>.

Além desse conteúdo, foi frequente a circulação de imagens e vídeos alterados que envolviam cenas de sexo, pedofilia, incesto, produtos para estimular a sexualidade infantil. Observa-se a ideia de que certos agentes políticos são inimigos das crenças religiosas. Há ainda a imagem da criança sob ameaça, estratégia bem-sucedida para atrair a atenção popular e conseguir o veto dos possíveis eleitores a determinadas candidaturas.

Retomam-se, no caso de Jair Bolsonaro, as “polêmicas” em torno do material educacional de combate à discriminação em virtude da identidade de gênero e da orientação sexual que deram visibilidade em sua carreira política, mas com a novidade

de apresentar um livro infantil que nunca fez parte do material didático. A encenação foi realizada em pleno Jornal Nacional (TV Globo), espaço jornalístico de mais prestígio e audiência da televisão brasileira.

Tentar entender a produção dessas notícias falsas ajuda a denunciar como operam os discursos antigênero, principalmente aqueles com fins políticos na comunicação pública. Contribuí ainda para identificar quem são os atores envolvidos nessas ofensivas, seus interesses, formas de financiamento e estratégias, além de perceber seus limites e contradições. Para nós, é enganosa a ideia de que os grupos que as formam são “ferrenhos fundamentalistas religiosos”. Talvez possam ser vistos como agentes morais de ocasião que temem a expansão dos direitos sexuais e de gênero ou como agentes com padrões mais conservadores com propostas à direita, mas que sobretudo sabem instrumentalizar as novas e velhas mídias, elaborar alianças e entrelaçar discursos políticos para frear proposições discordantes.

Dentro das instituições religiosas há sujeitos adeptos e engajados em lutas por reconhecimento dos direitos feministas e LGBT, assim como dentro de grupos vulneráveis há quem tenha aceito as propostas de uma direita religiosa pela descrença com o Estado e com os agentes políticos. Com isso se instaura um novo dilema na complexa comunicação pública: será possível tecer diálogos e alianças com os agentes de um governo que se vale do combate à ideologia de gênero? Devemos fazê-lo para garantir políticas públicas? Ou partir para uma reação radical? Com quem fazê-lo? Talvez, a saída seja deslocar nossa atenção para novas possíveis interlocuções.

NOSSA AMÉRICA, REGIONAL E GLOBAL: DESAFIOS, DIÁLOGOS E ALIANÇAS

O contexto político, cultural e social em que se insere este trabalho obriga um posicionamento crítico. O(a) leitor(a) já deve ter percebido que neste trabalho o termo adotado não será de 'América Latina' para a nossa região e sim 'Nossa América'. Nossa América que avança para além do histórico ensaio do cubano José Martí⁸, mas que considera uma reapropriação e olhar decolonial dos saberes, culturas, política e própria história a partir de pensadoras e pensadores contemporâneos como da chicana Gloria Anzaldúa (e sua obra *The New Mestiza*⁹), de Lélia Gonzalez (e sua contribuição em *América Latina*¹⁰) e tantos outros e outras nossamericanos intelectuais e ativistas por uma Nossa América menos colonial e que:

a pesar de situarse en el ámbito de la producción ideológica, el discurso sobre el 'mestizaje' [e nossamericano] no es, para decirlo de algún modo, un asunto meramente 'superestructural'. (...) el discurso sobre el mestizaje no es superestructural porque acaba por forjar identidades, estrategias de ascenso socio-economico, conductas matrimoniales e imaginários colectivos. (SILVIA, 2010, p. 116, interlopolação e omissão nossas).

8 MARTÍ, J. **Nuestra América**. Buenos Aires: Losada, 1980.

9 ANZALDÚA, G. La conciencia de la mestiza: rumo a una nova consciencia. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, n. 3, p. 704-719, 2005.

10 GONZALEZ, L. Por um feminismo afro-latino-americano. **Revista Isis Internacional**, vol. IX, p.133-141, 1988.

Portanto, avaliamos como importante este posicionamento teórico-político que coloque em evidência vozes outras por vezes marginalizadas dentro de uma lógica acadêmica colonialista. O que estamos classificando como ‘cruzada antigênero’ não é um fenômeno isolado e particular do Brasil, mas uma cruzada que faz parte de um processo maior do que nomearemos, em concordância com bell hooks (2017), como ação neocolonial patriarcal capitalista branca que já se articula há algum tempo por Nossa América. Recentemente a Argentina protagonizou um intenso debate sobre a legalização do aborto voluntário no país que mobilizou centenas de milhares de mulheres às ruas, e assim mesmo houve discursos inflados da oposição ao direito das mulheres de abortar: *“Al otro lado del valado predominan las familias arropadas por imágenes religiosas, telas celestes y un feto gigante. ‘Dicen que no tiene vida, dicen que no tiene voz, aquí estamos lo que luchamos por las dos vidas’”* (CENTENERA, 2018). Neste ponto, o debate sobre o dever do Estado em garantir, por meio de políticas públicas, o direito ao aborto já estava tomado por um discurso moralizante de gênero, e *‘desde allí, el colectivo ‘mujeres’ aparece en la agenda de políticas públicas’* (FORTUNA; MARTÍN; ANDRADE, 2013, p. 54).

É preciso um extenso trabalho, e ainda muito ficará de fora, para demonstrar como se articulam, em suas individualidades e em sua complexidade, as cruzadas – agora não mais no singular – antigênero em Nossa América. Estes discursos aparecem mais evidentes em processos de debates nas câmaras de Senado, de deputados e até mesmo nas esferas mais altas da Justiça – como no México, em que é possível ler notícias como *“Ofensiva en México para incluir aborto e ideología de género en la Constitución”* (ACTUALL, 2019).

Essa agenda conservadora e capitalista emergiu também em países como Paraguai¹¹, Venezuela¹², Guatemala¹³ e em tantos outros de Nossa América. Neste sentido, algumas questões estão postas por esta pauta que se articula nos mais diversos estratos da vida pública e privada da população *nossamericana*. Essa articulação restringe o debate sobre gênero a um lugar limitado de ação, negando as conquistas progressistas de gênero que vinham alcançando um lugar significativo tanto na academia, como na cultura e na política.

O debate restrito acerca das relações de opressão de classe já está colapsado (hooks, 2017), o que não significa que esteja superado em sua interseccionalidade com outras categorias. O mesmo vale para o debate que se restringe ao que chamamos de “gênero e sexualidade”. O que tal momento nos pede? Chegamos ao ponto em que o neocolonialismo patriarcal capitalista e suas muitas cruzadas antagonistas ao progresso nos exigem dar um passo atrás. A filósofa afro-americana bell hooks alerta, trazendo a voz das feministas brancas aliadas, que “*no entender el neocolonialismo es no vivir totalmente el presente*” (hooks, 2017, p. 69).

11 EFE. Gays se casan simbólicamente en Paraguay por el matrimonio igualitario. **El Nuevo Herald**. América Latina. 18 de jul. 2015. Disponível em <<https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article27700561.html>>. Acesso em 9 mar. 2019.

12 VOCES VISIBLES. Venezuela necesita una Ley de Igualdad de Género. **Voces Visibles**. 3 de jul. 2015. Disponível em <<http://www.vocesvisibles.com/protagonistas-en-femenino/ley-de-igualdad-en-venezuela>>. Acesso em 9 mar. 2019.

13 BABIO, C. Q. Guatemala, el segundo país con mayor desigualdad de género en Latinoamérica. **Plaza Pública**, 21 mar. 2017. Disponível em <<https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-el-segundo-pais-con-mayor-desigualdad-de-genero-en-latinoamerica>>. Acesso em 9 mar. 2019.

Assim surge a urgência de uma análise crítica-social que considere os diversos marcadores, a ponto de nos perguntamos: de qual mulher estamos falando? De qual homem estamos falando? De quais LGBTI? E para além disso, com quais perspectivas? Estas perguntas nos desafiam a compreender a complexidade em que estamos sujeitados a partir de diferentes marcadores e poderemos encontrar relações de poder em gênero nos mais diversos temas da vida cotidiana e política de Nossa América, em nível regional e global. Mais à frente, traremos de exemplos relacionados à situação dos refugiados e refugiadas da região nossamericana e um caso comparativo entre o pós-*apartheid* sul-africano e o processo de paz na Colômbia – ou sobre como estamos perdendo a oportunidade, sobretudo dentro da comunicação pública, de refletirmos e agirmos sobre os ‘pactos de gênero’ que geram precarizações de direitos e prejuízos à dignidade humana.

Muitos movimentos políticos e intelectuais, sobretudo compostos por mulheres, já compreenderam internamente que a sujeição para a constituição de sujeitos está construída e atravessada por diversas categorias que operam na distribuição de poderes e, ao mesmo tempo, de vulnerabilizações e precarizações da vida cotidiana, pública e privada. Teorias feministas e de gênero contemporâneas, sobretudo aquelas acionadas através dos movimentos feministas negros *nossamericanos*, também já reconheceram as limitações do debate somente em torno de gênero ou de classe. Em vez disso, avaliam que é preciso situar os sujeitos em outras categorias como raça, geografia, capital econômico, cultural, político e social, além de muitas outras, configurando o que é denominado como interseccionalidade situada (YUVAL-DAVIS, 2015). Esta visão ampliada permite novas formas de articulações

de resistência e, portanto, outras pontes de aliança e diálogos frente aos desafios impostos pela nova agenda conservadora. Não é fácil refletir e agir a partir destas intersecções, pois exige de cada grupo auto-organizado uma autoconsciência de si, do particular ao coletivo de sua história e do seu lugar de fala (RIBEIRO, 2017).

La única posibilidad de que emerja una América autoconsciente es la de encontrar el modo de unir Latinoamérica en el plan de sus elites sindicales, culturales y políticas – y evidentemente de pensamiento – para que generacionalmente, en grupo, sentimiento y haciendo sentir sus existencia comience, por primera vez, la unidad independiente y autónoma de la que fue una América Latina unida, pero colonial, y siempre heterónoma – heteronomía cuyo centro se ha situado en Europa y desde hace algún tiempo igualmente en Estados Unidos. (DUSSEL, 1983, p. 144).

O que está em jogo é o desafio de como se podem articular pautas de modo regional e global em uma Nossa América que enfrenta estes avanços conservadores, em que *“el pensamiento neocolonial es la base de muchas prácticas culturales dentro de la cultura occidental patriarcal capitalista supremacista blanca”* (hooks, 2017, p. 67).

Trazemos neste ponto o exemplo presente nos movimentos diaspóricos de “migração” e “refúgio” em Nossa América. De acordo com dados publicados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹⁴ no Brasil, em 2017, das cinco

14 ARCOVERDE, L.; SOUSA, V; ARAÚJO, P. Brasil registra número recorde de solicitações de refúgio em 2017. **G1 Mundo**, 10 jan. 2018. Disponível em

nacionalidades que mais solicitaram refúgio ao País, três são de nacionalidades de Nossa América: Venezuela, Cuba e Haiti.

Neste sentido, se tivesse ocorrido, de fato, uma agenda ampla de debate em torno da integração *nossamericana*, estas mulheres e homens estariam em uma condição de solicitantes de refúgio ou apenas em fluxo de mobilidade entre os países da região? E quem são estes sujeitos, sua cor, gênero, sexualidade, classe, capital social, econômico, político e cultural? Como as agendas dos movimentos negros, feministas, de sexualidade, sindicatos e outros grupos podem ser integradas de maneira a enfrentar a questão migratória e/ou da precarização da vida das pessoas afetadas?

Ainda no mesmo exemplo diaspórico, não há como deixar de lembrar que em 2018¹⁵, o primeiro grupo de migrantes, em sua maioria de hondurenhas e de hondurenhos, que atravessaram Nossa América central rumo ao norte eram dezenas de lésbicas, gays, transgêneros, que foram barrados na fronteira do México com os Estados Unidos por tropas que armaram barricadas e cercas de arame.

Uma pergunta, dentre muitas outras, pode ser posta aqui: como, nestes dois casos explicitados, em especial o segundo, os marcadores de gênero – a partir da perspectivas dos sujeitos envolvidos – mudam das questões de gênero e sexualidade para o

<<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-registra-numero-recorde-de-solicitacoes-de-refugio-em-2017.ghtml>>. Acesso em 22 de fev. 2018.

15 G1. “Primeiros migrantes de caravana chegam à fronteira México-EUA”. **G1 Mundo**, 14 nov. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/14/migrantes-centro-americanos-chegam-a-fronteira-mexico-eua.ghtml>>. Acesso em 22 de fev. 2018.

marcador de diaspóricos (ou refugiados)? E ademais, o que se perde ao deixarmos de pensar questões de relações de gênero, nestes casos, e focarmos apenas em termos de migração e refúgio?

Quando não interseccionadas de modo situado, essas pautas nos levam a perder não somente o debate em torno das desigualdades de gênero, mas perdemos, sobretudo, a oportunidade de apostarmos em outras possíveis sociedades menos violentas, menos desiguais, mais livres e democráticas. Passamos para uma reflexão breve e comparativa sobre dois casos em que, aparentemente, ‘não caberia’ um debate em torno das relações de gênero, dentro da comunicação pública, que são os casos do debate público *pós-apartheid* na África do Sul e sua comparação com o atual processo de paz na Colômbia.

No caso da África do Sul, Robert Morrell (2000) expõe como as relações de gênero estiveram no centro do debate institucional *pós-apartheid* resultando em mudanças significativas não só na representatividade de mulheres em postos de trabalho públicos, como também desafiando os homens sul-africanos a aceitar estas mudanças. Os homens começaram então a se questionar: quem (e o quê) é o homem sul-africano? Não é difícil imaginar que, junto a um processo de liberação tanto das mulheres quanto dos homens, houve e ainda há resistências ao que muitos movimentos feministas sul-africanos estão propondo como sociedade *pós-apartheid*. Ainda não se pode perder de vista o que Morrell (2000, p. 107) destaca: não há como levar a sério uma análise de gênero que não leve em consideração os marcadores de raça e classe, mesmo na África do Sul. Pois reduzir o debate ao marcador de gênero é fragilizar as estratégias políticas, sociais e culturais oportunizando o assalto da agenda pelo neocolonialismo branco.

De fato, Morrell aponta que entre o fim do século XIX e início do século XX, o Congresso sul-africano chegou a ser ocupado por 25% por mulheres. A África do Sul foi ainda um dos primeiros países a legalizar a união entre pessoas do mesmo sexo e a aplicar estas mudanças em um debate amplo em sua sociedade.

Passamos então ao caso do processo de paz ocorrido na África do Sul *pós-apartheid* para o atual processo de paz pelo qual a Colômbia passa após décadas de um intenso conflito armado¹⁶ envolvendo Estado, paramilitares, guerrilheiros e as FARC – o que remete a quase 6,5 milhões de pessoas forçadamente deslocadas pelos conflitos em todo o país. Dentro deste número estão:

- 3.301.848 mulheres e 3.441.64 homens;
- 35% menores de 18 anos;
- 7% maiores de 60 anos;
- 87% das pessoas forçadamente deslocadas são de zonas rurais do país.

Falar sobre o conflito armado na Colômbia ultrapassa a figura conhecida de Pablo Escobar e do narcotráfico. Não trataremos neste trabalho de historicizar todo o processo que se iniciou nos anos 1960 com uma forte resistência de esquerda frente ao liberalismo econômico que, em seu momento mais extremo (anos 2000) já havia se convertido em um pesado financiamento

16 Os dados e informações que seguem foram recolhidos em visita do autor Nelson Neto à exposição "*El Testigo: memorias del conflicto armado colombiano en la lente y la voz de Jesús Abad Colorado*" no Museu Caustro de San Agustín da Universidad Nacional de Colombia, no dia 9 de março de 2019.

armamentista a partir do narcotráfico. Dentro dos grupos mais violentos estão o de ultradireita chamado Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC).

Houve dentro desse violento conflito um recorte de gênero. Foram registrados, de 1960 até 2019, 15.738 vítimas de violência sexual, das quais 15.673 são civis que não estavam envolvidas em qualquer lado do conflito e apenas 64 eram combatentes. Tanto paramilitares, agentes do Estado e guerrilha são responsáveis por estas ações de violência sexual. Dentre os delitos identificados:

- 5.286 casos foram de autoria dos paramilitares;
- 4.829 casos foram cometidos pela Guerrilha;
- 315 casos foram cometidos pelo Estado.

Quando, em março de 2016, o país iniciou um largo processo de paz que inclui o desarmamento tanto de paramilitares alinhados à direita e ultradireita, quanto da Guerrilha, ainda houve 980 casos de violência sexual identificados já como “grupo desmobilizado”, ou seja, os grupos tanto de paramilitares como guerrilheiros desarmados.

Com estes dados, reduziremos o debate do conflito armado na Colômbia apenas ao narcotráfico (“guerra contra as drogas”), ou vamos incluir também outros marcadores e recortes interseccionais como raça-etnia, geografia (campesinos e vida urbana), geração, e gênero?

Por exemplo: durante o conflito armado na Colômbia houve uma brusca invasão paramilitar a uma comunidade étnica chamada Wayúu. Esta comunidade é conhecida pelo importante pa-

pel da mulher em sua comunidade, o que resulta em um sistema de relação de poder entre gêneros em que *“el matriarcado es una consecuencia indirecta del modo de vida”* (HOSTEIN, 2010, p.7). Sobre invasão podemos encontrar a resistência e a reivindicação de uma de suas líderes wayúu Suiza Karmen Ramízez Boscán:

Los abusos sexuales contra niñas, niños y mujeres wayúu, comenzaron a mostrarse cuando llegaron los paramilitares a las comunidades a hacer de las suyas.

(...) Dice que lamentablemente siempre fue difícil manejar el tema por cuestiones de honor en las familias y que es triste que solo 38 casos hayan podido ser investigados.

*Reflexiona sobre la solución al problema y dice que aunque la mujer wayúu pueda participar en las tomas de decisiones y tener posesiones, no significa que ella tenga el poder aunque así lo parezca y aunque así lo repliquen algunas de ellas, por lo tanto **‘el Estado debe tomar cartas en el asunto, el pueblo wayúu debe iniciar transformaciones y deben ser las mismas mujeres, las que los juzguen y condenen’**” (EL HERALDO, 2016, destaque e omissões nossas).*

Pensar e construir uma comunicação pública que enfrente estas cruzadas é também nos colocar um desafio sobre quais sociedades possíveis desejamos. Como podemos ver, essa cruzada antigênero é apenas uma microdinâmica de contraposição frente a uma série de iniciativas antidireitos fundamentais da pessoa humana que incluem debates amplos e que transpassam cotidianamente a constituição de sujeitos, sociedades e suas culturas. Neste sentido:

El problema de los derechos humanos no puede seguir circunscrito a la esfera de lo público, como una repetición monótona de las normas que deben acatar tanto el Estado como los ciudadanos. Su presencia, como temática cadente del mundo contemporáneo, es en principio producto de un cambio en la sensibilidad colectiva que afecta nuestra manera de entender tanto el quehacer político como las relaciones amorosas, modulación afectiva que sólo de manera secundaria busca expresión en las estructuras legislativas. La tradicional división entre público y lo privado, revela en este caso su carácter arbitrario, pues al tratarse de la estética social (...), es posible no trascender el umbral del ágora o la calle para adentrarnos en las raíces afectivas, familiares y interpersonales, de la que se alimenta la ética ciudadana. Pensar dentro de la lógica excluyente de lo público y lo privado es colocarnos en una perspectiva que desconoce la dimensión delante de lo afectivo, como si la acción política nada tuviera que ver con las reacciones de poder que se establecen en la intimidad. Es hora de superar un planteamiento sobre los derechos humanos desde la juridicidad visible de los macro discursos ordenadores del Estado y la nación, macro expositivo que no deja ningún espacio para abordar, en su carácter de conflictos actuales de poder, aspectos hasta ahora relegados a la sombra de la dinámica familiar y la vida privada. (RESTREPO, 1994, p. 11, omissão nossa).

Ainda diante nas interseccionalidades que devem marcar a presente análise, é interessante a interpolação da filósofa afro-americana Angela Davis (2018) ao afirmar que é preciso ser mais do que contra o racismo: é necessário ser antirracista. O que se constrói nessa lógica frente às agendas neocoloniais em Nos-

sa América e a um globalismo capitalista, está em uma possível ação mobilizadora política, cultural, social e intelectual: é preciso que também os movimentos sejam anticapitalistas, anticoloniais, antissexistas, antilgbtfóbicos, antimisóginos, exigindo uma alfabetização radical dos afetos frente às desigualdades e violências colocadas na atual agenda. *“El tema de la afectividad es una magnífica puerta de entrada para emprender una reflexión sobre el maltrato y la intolerancia que cunden, de manera sutil, el mundo contemporáneo”.* (RESTREPO, 1994 p.25).

Ainda é preciso avançar no campo dos afetos para que, estrategicamente, a interseccionalidade entre as mais distintas agendas dos movimentos afetados pelo neocolonialismo patriarcal capitalista branco possam se articular a um movimento de real ação contra as desigualdades e violências.

(...) padecemos de un analfabetismo afectivo (...). Analfabetismo que nos impide encontrar claves para mejorar nuestra vida cotidiana. Basta echar una ojeada a la familia para darnos cuenta del monto de sufrimiento que cargamos y constatar que aquello que por definición debería ser un nido de amor se convierte con frecuencia en foco de violencia. Hasta husmear en la relación de pareja para darnos cuenta del maltrato y el dolor que se anidan en la convivencia diaria. (RESTREPO, 1994, p. 29, omissões nossas).

Esta pedagogia do afeto como importante ferramenta à construção de pontes fundamentais entre os diversos movimentos sociais, políticos, econômicos e culturais exige um processo de escuta bastante profundo de alteridade para os encontros das agendas, sobretudo no campo da comunicação pública.

O que podemos fazer? Como? Com quem? Que táticas devem ser usadas? Como definir uma estratégia que seja acessível a todas as pessoas, incluindo um público amplo cujos níveis de despolitização são capazes de fazer atrocidades parecerem aceitáveis? Qual é nossa visão? Como assegurar que “nós estamos falando a “todas as pessoas”? Como catalisar e estabelecer conexões entre movimentos sustentáveis, transfronteiriços e radicais? Esses são os tipos de perguntas que um grande número de ativistas se faz diariamente, perguntas que estão ancoradas no presente e que darão forma a nosso futuro.

É fácil percebermos o ânimo e simplesmente desistirmos. Não há vergonha nisso. Afinal, nós nos dedicamos a uma luta que, quando observada a partir de um referencial político convencional e pelo prisma dos meios de comunicação de massa, parece invencível. Por outro lado, se dermos um passo para trás, olharmos os fatos a partir de um ângulo mais amplo, refletindo sobre o que está acontecendo em todo o mundo e sobre a história de luta, a história dos movimentos de solidariedade, fica mais nítido, às vezes até óbvio, que, graças à vontade, aos sacrifícios e às ações do povo, forças aparentemente indestrutíveis podem ser facilmente destruídas. (DAVIS, 2018, p. 17).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Exploramos até aqui os modos como vem se constituindo uma cruzada antigênero no Brasil e os modos como tal cruzada se espraia nos discursos midiáticos e nas ações de políticos, de modo a condicionar a comunicação pública a uma falsa interpretação sobre o que querem e como atuam grupos de mulheres

e movimentos LGBT. Em seguida, passamos a exercitar o olhar para a percepção da presença dessa cruzada na Nossa América em diferentes contextos e cenários. Completamos essa trajetória com a proposição de uma mirada interseccional como modo de compreender as desigualdades de gênero em outros aspectos contemporâneos das nossas sociedades, além de propor a interseccionalidade como instrumento que promove alianças afetivas entre diferentes protagonistas sociais que se colocam no combate às cruzadas (no plural) que afetam a consolidação de culturas de justiça, liberdade e igualdade na Nossa América.

Desse modo, a autoconsciência sobre nossa sujeição deve ser uma busca constante contra as várias cruzadas conservadoras que estão se apresentando em Nossa América. Angela Davis (2018) afirma que a liberdade é uma luta constante. E *“la libertad es más libre en la medida en que tiene clara consciencia de todos los datos que constituyen su ser personal”*. (DUSSEL, 1983, p. 139).

Analisar as disputas comunicativas em torno das relações de poder de gênero fora das teorias feministas, sobretudo das teorias feministas *nossamericanas* negras e interseccionais, parece-nos limitar o olhar e correr o risco de leituras, proposições e ações rasas e colonialistas. A comunicação social propõe uma interdisciplinaridade aos agentes do campo de modo que possam agir na mediação social. O que se percebe agora é que para lidar com estes desafios moralizantes que tendem a marcar o debate em torno de políticas públicas de gênero, os agentes da comunicação terão ainda que repensar a comunicação pública como espaço de leitura da complexidade da vida e dos sujeitos – um caminho possível para tecer alianças entre agendas e protagonistas sociais, mas principalmente, como estratégia de resistência em Nossa América.

REFERÊNCIAS

ACTUALL. Ofensiva en México para incluir aborto e ideología de género en la Constitución. **Actual.** Vida, 11 fev. 2019. Disponível em <<https://www.actuall.com/vida/ofensiva-en-mexico-para-incluir-aborto-e-ideologia-de-genero-en-la-constitucion/>>. Acesso em 9 mar. 2019.

ANZALDÚA, G. La conciencia de la mestiza: rumbo a una nova consciencia. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, n. 3, p. 704-719, 2005.

ARCOVERDE, L.; SOUSA, V; ARAÚJO, P. Brasil registra número recorde de solicitações de refúgio em 2017. **G1 Mundo**, 10 jan. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-registra-numero-recorde-de-solicitacoes-de-refugio-em-2017.ghtml>>. Acesso em 22 fev. 2018.

BABIO, C. Q. Guatemala, el segundo país con mayor desigualdad de género en Latinoamérica. **Plaza Pública**, 21 mar. 2017. Disponível em <<https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-el-segundo-pais-con-mayor-desigualdad-de-genero-en-latinoamerica>>. Acesso em 9 mar. 2019.

BORGES, A. 'Fiz uma metáfora contra ideologia de gênero', diz Damares sobre vídeo. **O Estado de S. Paulo**, Geral, 3 jan. 2019. Disponível em <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares-alves,70002665826>>. Acesso em 15 fev. 2019.

CENTENERA, M. Buenos Aires, dividida entre 'verde' y 'celestes' por el aborto'. **El País**, 8 ago. 2018. Argentina. Disponível em <https://elpais.com/internacional/2018/08/08/argentina/1533718936_046269.html>. Acesso em 9 mar. 2019.

CORRÊA, S. A “política do gênero”: um comentário genealógico. **Cadernos pagu**, Campinas, n. 53, 2018, p. 1-16.

DAVIS, A. **A liberdade é uma luta constante**. Belo Horizonte: Boitempo, 2018.

DUSSEL, E. ¿El ser latino-americano tiene pasado y futuro? In: ALVEZ, L. J. G. (Org.) **Filosofía de la historia Latinoamericana**. Bogotá: Editora El Buho, 1983. p. 133-151.

G1. “Primeiros migrantes de caravana chegam à fronteira México-EUA”. **G1 Mundo**, 14 nov. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/14/migrantes-centro-americanos-chegam-a-fronteira-mexico-eua.ghtml>>. Acesso em 22 fev. 2018.

HEILBORN, M. L. De que gênero estamos falando? **Sexualidade, Gênero e Sociedade**, ano 1, nº 2, CEPESC/IMS/UERJ, p. 1-4, 1994.

EFE. Gays se casan simbólicamente en Paraguay por el matrimonio igualitario. **El Nuevo Herald**. América Latina. 18 de jul. 2015.

Disponível em <<https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article27700561.html>>. Acesso em 9 mar. 2019.

EL HERALDO. “Los abusos sexuales se evidenciaron con la llegada de los paramilitares”: defensora de derechos humanos. **El Herald**o, 19 abril de 2016. Disponível em <<https://www.elheraldo.co/la-guajira/los-abusos-sexuales-llegaron-con-los-paramilitares-defensora-de-derechos-humanos-255529>>. Acesso em 09 mar. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. Leia a íntegra do discurso de Bolsonaro na cerimônia de posse no Congresso. **Folha de S. Paulo**. Poder, 1 jan. 2019(a). Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-cerimonia-de-posse-no-congresso.shtml>>. Acesso em 15 fev. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. ‘Menino veste azul e menina veste rosa’, diz Damares Alves. **Folha de S. Paulo**. Poder, 3. jan. 2019(b). Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/menino-veste-azul-e-menina-veste-rosa-diz-damares.shtml>>. Acesso em 15 fev. 2019.

FORTUNA, C. D. R.; MARTÍN, M. G.; ANDRADE, M. P. Políticas y género en Argentina. Aportes desde la antropología y el feminismo. **Encrucijadas - Revista Crítica de Ciencias Sociales**, v. 5, p. 54-65, 2013.

GONZALEZ, L. Por um feminismo afro-latino-americano. **Revista Isis Internacional**, vol. IX, p.133-141, 1988. Disponível em <<http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/64>>. Acesso em 09 de mar 2019.

HOOKS, b. **El feminismo es para todo el mundo**. Madrid: Ed. Traficante de Sueños, 2017.

HOSTEIN, N. El pueblo wayuu de la Guajira colombo-venezolana: un panorama de su cultura. **Cuadernos de Antropología**, v. 20, n. 1, 2012. Disponível em <http://repositorio.ucr.ac.cr/handle/10669/13272>. Acesso em 9 de mar. 2019.

JUNQUEIRA, R. D. “Ideologia de gênero”: a gênese de uma categoria política reacionária – ou: como a promoção dos direitos humanos se tornou uma “ameaça à família natural”. In: RIBEIRO, P. R. C.; MAGALHÃES, J. C. (Orgs). **Debates contemporâneos sobre Educação para a sexualidade**. Rio Grande: Ed. da FURG, 2017. p. 25-52.

MARTÍ, J. **Nuestra América**. Buenos Aires: Losada, 1980.

MATOS, H. H. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Organicom**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 58-73, 1º sem. 2006.

MISKOLCI, R. Exorcizando um fantasma: os interesses por trás do combate à “ideologia de gênero”. **Cadernos pagu**, Campinas, n. 53, p. 1-14, 2018.

MORRELL, R. “South African men in the post-apartheid era: responses, dangers and opportunities. In: BREINES, I.; CONNELL, R.; EIDE, I. (Eds.). **Male roles, masculinities and violence**. A Culture of peace perspective. Paris: PUF/Unesco. 2000.

PAINS, C. ‘Menino veste azul e menina veste rosa’, diz Damares Alves em vídeo. **O Globo**. Sociedade, 3. jan. 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/sociedade/menino-veste-azul-menina-veste-rosa-diz-damares-alves-em-video-23343024>>. Acesso em 15 fev. 2019.

RESTREPO, C. L. **El derecho a la ternura**. Bogotá: Arango Editores, 1994.

RIBEIRO, D. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Ed. Letramento, 2017.

ROMANCINI, R. Do “KitGay” ao “Monitor da Doutrinação”: a reação conservadora no Brasil. **Contracampo**, Niterói, v. 37, n. 2, p. 87-108, ago/nov 2018.

SILVIA, R. C. **Violencias (re) encubiertas en Bolivia**. Bolivia: Editorial Piera Rota. 2010.

YUVAL-DAVIS, N. Situated intersectionality and Social Inequality. **Raisons politiques**, v. 2, n. 58, p. 91-100, 2015.

VOCES VISIBLES. Venezuela necesita una Ley de Igualdad de Género. **Voces Visibles**, 3 de jul. 2015. Disponível em <<http://www.vocesvisibles.com/protagonistas-en-femenino/ley-de-igualdad-en-venezuela>>. Acesso em 9 mar. 2019.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E EDUCAÇÃO

O AGONISMO DO PROJETO ESCOLA SEM PARTIDO: ESTRATÉGIAS COMUNICATIVAS DE COALIZÕES EM CHOQUE

Patrícia Guimarães Gil¹

Maria José da Costa Oliveira²

Maria Cristina Gorgueira³

RESUMO

Com o objetivo de contribuir com uma moldura que possibilite o aprofundamento dos estudos em comunicação pública, este artigo trata do processo formativo de políticas públicas, com foco em educação. Considerando as disputas e os conflitos que marcam o atual cenário da comunicação pública no Brasil, busca-se analisar a construção do adensamento argumentativo entre

1 Doutora e mestre em Ciências da Comunicação pela USP; mestre em *Public Policy and Governance* pela *University of New South Wales* (UNSW, Austrália); especialista em Novas Tecnologias da Comunicação e Educação (UFPR). Graduada em Jornalismo pela UFPR. Professora na ESPM-SP e integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol) da USP. E-mail: pgil1976@gmail.com.

2 Pós-Doutora, Doutora e Mestre em Ciências da Comunicação pela USP. Graduada em Relações Públicas e especialista em Administração de Marketing. Foi professora e coordenadora de cursos de comunicação em instituições de ensino superior durante trinta e dois anos. Presidiu a ABRAPCORP (gestão 2016-2018). Atualmente é vice-coordenadora do Compol. Autora de artigos e livros na área de Comunicação. E-mail: zezecoliveira@gmail.com.

3 Graduada em Jornalismo pela Cásper Líbero. Pós-graduanda em Marketing Político e Campanha Eleitoral pela ECA-USP. Membro do Compol. E-mail: cristina.gorgueira@gmail.com.

duas coalizões antagônicas em suas posições sobre o Projeto Escola Sem Partido. Com uma perspectiva interpretativa, o artigo apóia-se no agonismo político defendido por Mouffe (2015), que se mostra mais adequado para a análise do tema do que a teoria argumentativa habermasiana. A metodologia analítica seguiu o modelo da *Advocacy Coalition Framework*, capaz de oferecer um quadro mais amplo para o entendimento das disputas em torno de uma proposta de política pública.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação pública, Escola Sem Partido, *advocacy*, política pública em educação.

INTRODUÇÃO

O alcance, os princípios e as promessas da comunicação pública estão em teste no Brasil. Uma das provas de fogo vem de um dos mais debatidos temas nos últimos três anos, mais acentuadamente após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rouseff, em 2016, e durante as eleições gerais de 2018: o projeto Escola Sem Partido (ESP). Ele representa a semente ideológica de uma nova política pública educacional (ou da ausência de uma política para o segmento que seja fruto de amplo debate cívico). A forma como essas discussões se organizaram até então apresenta um desafio para os estudos comunicacionais que visam compreender o engajamento conversacional de cidadãos e grupos em busca de reconhecimento de suas demandas⁴. Quais

4 Conceito de comunicação pública proposto por Gil e Matos e Nobre (2013).

possibilidades teóricas e metodológicas podem ser pensadas para responder a este desafio?

Este texto oferece uma proposta interdisciplinar para a análise dos debates mobilizados em torno de políticas públicas conflitantes. O estudo das discussões sobre o projeto ESP permite a aproximação entre a comunicação pública e teorias relacionadas a políticas que emergem entre intensas disputas na sociedade.

Abordar o processo formativo das políticas públicas exatamente a partir dos conflitos, mais do que da racionalidade e do entendimento, é uma das primeiras propostas deste artigo. A clássica perspectiva habermasiana, que marca os estudos em comunicação pública no Brasil, demonstra-se insuficiente para compreender disputas conversacionais e políticas como as que cercam o Escola Sem Partido. Por outro lado, estamos preocupadas em analisar o processo de adensamento argumentativo em torno das diferentes propostas ligadas a esta política. Assim, o antagonismo presente nessas discussões é nosso ponto de partida.

Seguimos então uma perspectiva interpretativa sobre a formação de políticas públicas como derivadas de discursos organizados entre coalizões (para usar o termo em inglês "*advocacy coalition*", que originou uma moldura de análise a ser detalhada mais adiante).

Para tanto, a próxima seção apresenta o objeto específico de estudo, o projeto Escola Sem Partido. Na sequência, colocamos em discussão as propostas usadas para a análise da emergência dessa política. Por fim, algumas considerações são sintetizadas de forma prospectiva para novos estudos que vinculem comunicação pública e formação de políticas públicas.

O PROJETO ESCOLA SEM PARTIDO

O Movimento Escola Sem Partido (MESP) surgiu em 2004 a partir da iniciativa individual do advogado Miguel Nagib, que se tornou desde então seu principal porta-voz. A repetição acerca do lançamento desse movimento colabora para o fortalecimento de seu “mito fundador” (MOURA, 2016; MIGUEL, 2016). A partir dele, construiu-se uma narrativa a favor da proposta de regulação e cerceamento do papel do professor em sala de aula, estendendo-se para a discussão acerca de temas morais e da relação escola-família.

A história relatada por Miguel Nagib é a de que, um ano antes, sua filha lhe contara que uma professora havia comparado Ernesto Che Guevara a São Francisco de Assis. A proximidade entre os dois seria o fato de que ambos abandonaram tudo o que tinham em nome de uma ideologia (política e religiosa, respectivamente). Para Nagib, a comparação elevava Che Guevara à posição de um santo católico, o que significava uma equiparação motivada pela “doutrinação” ideológica de esquerda imposta pelo docente sobre os alunos (BERDINELLI, 2016). Ele então criou um canal *on-line* para denúncias e relatos de “vítimas” (os alunos) da “doutrinação”. Assim, o MESP surgiu no próprio ambiente das redes eletrônicas e foi a partir da *internet* que se espalhou principalmente a partir de 2010, ancorado em meios conservadores e sustentado pelo apoio político de empresários e parlamentares⁵.

⁵ É inevitável apontar a escalada dos movimentos da direita política associada ao “libertarionismo” e ao conservadorismo religioso, culminando no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (2016) e na eleição presidencial de Jair Bolsonaro (2018) (MIGUEL, 2016).

Segundo o *site* do MESP, seu principal objetivo é impedir a “doutrinação ideológica” promovida por um “exército organizado de militantes travestidos de professores”. Estes estariam impondo sua própria “visão de mundo” aos alunos sob o pretexto do estímulo a uma “crítica da realidade”, o que seria favorecido pela “liberdade de cátedra” e pela “cortina de segredo das salas de aula” (ESCOLA SEM PARTIDO, 2018c).

A “doutrinação” é descrita pelo MESP como uma inculcação marxista. Segundo o *site*, o movimento estudantil estaria “a serviço dos partidos de esquerda” (ESCOLA SEM PARTIDO, 2018a) e de pensadores mundialmente reconhecidos como mobilizadores das classes populares por meio de uma educação crítica (como Paulo Freire).

Em nome de uma pretensa neutralidade e da pluralidade do pensamento nas escolas, o principal instrumento da campanha do MESP é o projeto de lei que propõe instituir a obrigatoriedade de afixação de um cartaz em todas as salas de aula (do ensino fundamental ao superior). Ele contém seis normas a serem seguidas pelo professor, incluindo a (1) proibição de realizar “propaganda político-partidária”; (2) promover suas próprias opiniões (de cunho religioso, moral, político etc); (3) não prejudicar alunos com visões opostas às do docente; (4) apresentar diferentes perspectivas e teorias sobre os assuntos ensinados; (5) respeitar a primazia das famílias sobre a educação moral dos filhos; (6) não permitir que terceiros desrespeitem essas mesmas regras em sala de aula (ESCOLA SEM PARTIDO, 2018b).

Uma leitura rápida pode conduzir à interpretação de que tais preceitos são universalmente aceitos como razoáveis. A justificativa do MESP é a de que o cartaz permite que os alunos conhe-

çam seus direitos à liberdade de consciência, crença e de aprender, previsto na Constituição Federal e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Mas como os estudantes são tratados como vítimas ou reféns de “sequestro intelectual pelos professores” (ESCOLA SEM PARTIDO, 2018d), são também convocados pelo MESP a apresentar denúncias contra os docentes e a encaminhar, por meio dos pais, notificações extrajudiciais à escola (cujo modelo é oferecido no *site*).

PROFUSÃO DE PROPOSTAS DE LEI

À medida que o movimento articulou apoios entre outras instituições representantes da direita (como os canais de exposição de Olavo de Carvalho⁶, o Instituto Millenium⁷, o Instituto Plínio Corrêa de Oliveira⁸ e o Instituto Liberal⁹), o MESP ganhou

6 Escritor e autodenominado filósofo autodidata, é considerado um dos principais influenciadores da ascensão acentuada da direita nos últimos anos. Surpreendentemente, em novembro de 2018 Olavo de Carvalho publicou um vídeo na internet em que se manifestava a favor dos princípios do Escola Sem Partido (contra a “manipulação de comportamento” dos alunos), mas integralmente contrário aos métodos utilizados pelo MESP, a começar a pela via jurídica. Chegou a sugerir que o projeto passasse a ser chamado “Escola Sem Censura” – exatamente a abordagem utilizada por seus oponentes (BOLETIM DA LIBERDADE, 2018)

7 O Instituto Millenium é um *think tank* criado em 2005 para a defesa do Estado mínimo, direito à propriedade, economia de mercado e direitos individuais, com inspiração no pensamento de teóricos como Ludwig von Mises (da Escola Austríaca de Pensamento Econômico).

8 Uma divisão da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP).

9 O Instituto Liberal foi criado na década de 1980 para propagar o ideal do liberalismo econômico de fundamentação austríaca. Um de seus

força suficiente para encaminhar diversos anteprojatos de lei. O primeiro deles (PL 7180/2014) foi proposto pelo deputado Erivelton Santana (então PEN-BA) ao Congresso Nacional. O texto propunha alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) para defender a premissa da família na definição de temas morais e religiosos.

Foi exatamente o texto deste projeto que significou uma reviravolta no Movimento, dando-lhe uma força moralista que não estava prevista inicialmente em seu combate à “doutrinação marxista” (MIGUEL, 2016). As discussões foram encorpadas pelos parlamentares católicos e evangélicos, a favor do limite da autonomia do professor frente à prioridade familiar. Além disso, a bancada religiosa no Congresso e outras organizações defensoras do conservadorismo lideraram os protestos contra o Programa Escola Sem Homofobia. Proposto pelo MEC para combater a violência motivada por intolerância à orientação sexual de estudantes, o programa foi vetado pela então presidente Dilma Rousseff (PT) em 2011, sob pressão dos parlamentares. O material que seria distribuído para escolas de ensino médio passou a ser conhecido como “kit gay”, como se propusesse incentivar a opção dos alunos pelo homossexualismo. O tema tornou-se, na argumentação dos setores conservadores, um símbolo da suposta “doutrinação” da “teoria de gênero”¹⁰.

representantes e colunistas é o economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Adolfo Sachsida, que manifesta-se enfaticamente a favor do projeto Escola Sem Partido em suas redes sociais. É um dos conselheiros econômicos informais do presidente da República eleito em 2018, Jair Bolsonaro (PSL).

10 Nas eleições gerais de 2018, o tema do “kit gay” foi usado amplamente pela campanha do presidente eleito Jair Bolsonaro (PSL-RJ) como se tivesse

Assim, a discussão de gênero foi incorporada nos Projetos de Lei que se seguiram, muitos apensados uns aos outros, formando um bloco de iniciativas na mesma direção. O PL 7181/2014, por exemplo, sugere também que as propostas do ESP sejam incorporadas aos Parâmetros Curriculares Nacionais. No Senado, o PL 192/2016, encaminhado pelo então senador Magno Malta (PR-ES), explicita a proibição das discussões sobre gênero na escola, vinculando diretamente o amadurecimento do estudante a sua identidade biológica de sexo. E o Plano Nacional de Educação, apresentado em 2010, fora aprovado apenas em 2015 sob a condição de que a palavra “gênero” fosse retirada de seu texto (BERGAMIM JR., 2015). Ampliando essa limitação, outro projeto (PL 5487/2016) proíbe a distribuição de livros às escolas sobre orientação sexual. Mas a “marca” específica “Escola Sem Partido” surgiu de fato um pouco antes, em um PL (867/2015) apresentado em 2015 pelo deputado católico Izalci Lucas (PSDB-DF), com fundamentação amparada nos argumentos do MESP.

Em outras esferas, projetos semelhantes começaram a se multiplicar pelo País (como “franquias” com a mesma “marca”), alcançando pelo menos 15 dos 27 estados brasileiros e 66 municípios (ROCHA, 2017). A Assembleia Legislativa de Alagoas chegou a aprovar uma lei com o nome de Escola Livre, mas a mesma foi suspensa em 2017 pelo ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), que a considerou inconstitucional

sido implantado na gestão do então ministro da Educação, Fernando Haddad (do PT e opositor de Bolsonaro). Foi considerado uma das principais notícias falsas distribuídas com o objetivo de convencimento ao voto entre conservadores. Ao lado deste tema, o Escola Sem Partido foi considerado um dos “motores de Bolsonaro” em sua campanha à Presidência da República em 2018 (SALDAÑA, 2018).

(VASSALLO; AFFONSO, 2017), acatando parecer da Procuradoria Geral da República (MADEIRO, 2016b)¹¹. Outras decisões em tribunais têm derrubado iniciativas semelhantes aprovadas em Câmaras de Vereadores (SP) (TUROLLO JR.; CANCIAN, 2018)¹².

Baseado na decisão no STF, o Ministério Público Federal passou a alertar para a inconstitucionalidade da matéria, com ofícios encaminhados às casas legislativas em que as propostas tramitavam (RODRIGUES, 2017; UOL, 2016). O argumento é o de que o ESP fere os princípios de proteção ao pluralismo e à tolerância, previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Em 2017, foi a vez do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Humanas (ONU) se posicionar contra os projetos de lei motivados pelo ESP. Três relatores da ONU assinaram carta em que alertaram o governo brasileiro sobre o risco de coibir a livre expressão de ideias e opiniões de professores e alunos, contrariando acordos internacionais de defesa de direitos civis e políticos assinados pelo Brasil (OHCHR, 2017). O documento avaliou que a qualificação apresentada nos projetos de lei sobre “doutrinação política e ideológica” era imprecisa e abria espaços para interpretações subjetivas que poderiam fomentar uma injustificada restrição à liberdade de expressão. O texto também afirmou que a proposta limitava

11 A Advocacia Geral da União também se manifestou contrária à aprovação do projeto em Alagoas, considerando sua ilegalidade (MADEIRO, 2016a). O parecer constou de Ação de Inconstitucionalidade apresentada ao STF pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CNTEE).

12 Outros casos são as cidades de Campo Grande (MS) e Picuí (PB), que também aprovaram leis municipais baseadas no ESP, mas foram depois vetadas pelo Executivo após protestos de grupos opositores. A lei está aprovada e vigente desde 2015 no município de Santa Cruz do Monte Castelo (PR) (IANDOLI, 2017).

espaços de discussão sobre diversidade e direitos de minorias (TOKARNIA, 2017).

Diante da tensão e das diferentes estratégias regimentais adotadas pelos parlamentares de oposição ao ESP na Câmara dos Deputados, o PL (juntamente com todos os projetos de lei pensados a ele) foi arquivado em dezembro de 2018, no final daquela legislatura. Assim, as discussões voltaram à estaca zero. Sua retomada é esperada ainda para 2019, mas o trâmite, lento e burocrático por comissões e relatórios, deve ser recomeçado a partir de seus estágios iniciais, caso algum deputado peça seu desarquivamento (OLIVEIRA, 2018). Enquanto isso, ainda se aguarda a decisão do plenário do STF acerca da inconstitucionalidade da matéria, o que pode frear os projetos estaduais e municipais em definitivo.

DUAS GRANDES COALIZÕES

Paralelamente ao crescimento do ESP, surgiram iniciativas opostas de grande visibilidade. O governo do Maranhão, por exemplo, editou em novembro de 2018 o decreto que passou a ser conhecido como Escola Sem Censura para garantir a livre opinião no ambiente escolar. O texto inclui a norma de que filmagens só poderão ser feitas na escola com prévia autorização de quem está sendo gravado (VALADARES, 2018). A medida é uma resposta à iniciativa da deputada estadual de Santa Catarina eleita pelo PSL em 2018, Ana Caroline Campagnolo, que divulgou na *internet* um canal de denúncias, incitando os alunos a filmar professores que criticassem a eleição do presidente Jair Bolsonaro

(PAINS, 2018). Uma decisão judicial em primeira instância determinou que o PSL retirasse do ar todas as indicações de incentivo à filmagem (FOLHA DE S.PAULO, 2018), mas a decisão foi suspensa em janeiro de 2019 pelo Tribunal Regional de Santa Catarina (AGÊNCIA ESTADO, 2019).

Em 2016, um projeto de lei oposto foi apresentado ao Congresso Nacional pelo então deputado federal Jean Wyllys (PSOL-RJ) e denominado de Escola Livre¹³. Mas o *slogan* que se tornou mais popular para se contrapor ao MESP foi o da Escola Sem Mordação, que também deu nome em 2016 a uma Frente Nacional formada por movimentos sociais, parlamentares e entidades representativas do segmento educacional. Uma das primeiras iniciativas dessa frente foi mobilizar participantes na enquete *on-line* realizada no portal do Senado sobre o projeto Escola sem Partido. “Ainda em seus primeiros dias de existência, nos mobilizamos para derrotar nossos adversários no campo deles, o da internet, e conseguimos ficar à frente naquela que foi a maior enquete em participação na história do portal”, afirmou a Frente em seu *site* (FRENTE ESCOLA SEM MORDAÇA, 2018)¹⁴.

No ringue da *internet*, outros movimentos se espalharam, diluindo e ao mesmo tempo ampliando a mobilização contrária ao ESP. É o caso do Movimento dos Professores contra o Escola

13 Outras propostas de lei estadual contrárias ao ESP ganharam nomes como “Projeto Escola sem Mordação” (RS), “Escola com Liberdade” (SP) e “Escola para a Democracia” (RJ).

14 O portal e-Cidadania, do Senado Federal, tornou-se um dos principais canais de consulta popular *on-line* no Brasil sobre projetos em tramitação na Casa. A enquete sobre o ESP reuniu pouco mais de 410 mil participações e, com apertada margem (51,33%), a maioria dos “votos” foi contrária ao projeto (SENADO FEDERAL, 2018).

sem Partido (desdobrando-se, em 2016, no Movimento Educação Democrática), que possui um *blog* com referências sobre o tema e monitoramento dos projetos em tramitação no País¹⁵. Outro exemplo, embora mais indireto, é o da Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹⁶, que possui uma pauta mais ampla de demandas na área do ensino público. A atuação desses grupos no Congresso Nacional foi responsável pelo arquivamento do Projeto de Lei e seus anexos no final de 2018.

Para a avaliação das estratégias de comunicação pública e dos argumentos em disputa, este texto concentra-se mais especificamente na análise das posições de duas grandes coalizões formadas em torno do ESP: (1) a que é liderada pelo próprio MESP, com o apoio da bancada religiosa na Câmara e segmentos da chamada nova direita brasileira; e (2) a Frente Nacional da Escola sem Mordaca, com o apoio principalmente de professores e movimentos civis relacionados à educação.

Ambas as coalizões utilizaram os meios digitais para amplificar seus argumentos e lhes conferiram características específicas. Seus portais e *blogs* são repositórios de conteúdos, além de dar visibilidade a denúncias – seja de pais e alunos com críticas ao posicionamento ideológico de professores, seja de professores que denunciam a perseguição de pais e alunos em função de conteúdos expostos em aula.

O canal oficial do MESP na *internet*, no entanto, apresenta ferramentas que se aproximam mais claramente de uma campanha de *advocacy* (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 2) à medida que

15 <http://professorescontraoescolasempartido.com.br>

16 <http://campanha.org.br>

diversifica suas ações de persuasão e oferece mais serviços de mobilização à audiência. É o caso de indicação de livros didáticos que defendem sua ideologia à direita; possibilidade de *download* do cartaz proposto no projeto de lei a ser afixado em sala de aula (sugerindo que escolas, pais e alunos tomem a iniciativa de imprimi-lo antes mesmo de uma regulamentação legal); dicas para “flagrar um doutrinador”, com uma linguagem dirigida especialmente aos alunos; e proposta de um “dia nacional de luta contra a doutrinação nas escolas” (5 de outubro, em que “qualquer pessoa” é estimulada a “baixar” uma representação e um arquivo com “provas” de “doutrinação” para encaminhar ao Ministério Público de cada cidade) (ESCOLA SEM PARTIDO, 2018e).

Por sua vez, o *site* da Frente Nacional Escola sem Mordaza também oferece recursos de *download* de materiais como cartilhas, panfletos, manifestos, projetos de lei, entre outros. Seu principal apelo, no entanto, é para uma postura de vigilância em relação à agenda de votações e discussões parlamentares. Para tanto, o movimento se dividiu em frentes estaduais ou municipais para mobilizar ações locais de contenção dos projetos em apreciação em Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Já o MESP se organiza localmente graças às alianças partidárias à direita do espectro político, especialmente ligadas ao fundamentalismo religioso. Assim, representantes estaduais e municipais desses partidos seguiam a agenda nacional, impulsionados pela alta visibilidade e pelo apelo popular provocado pela discussão desses projetos em suas bases eleitorais.

Em termos de linguagem, o MESP utiliza uma comunicação recheada de termos vocativos e imperativos (“Senhores pais,

[...] processem por dano moral as escolas e professores [...]”). A ironia é um gênero comum nos textos que comentam as manifestações contrárias ao projeto. A Frente Nacional Escola Sem Mordança, por sua vez, utiliza-se de termos como “proposições”, “deliberações”, “desejo de ampliar a base” e outras expressões que apontam para a formação negociada de apoios. O didatismo é o tom comum nos materiais de esclarecimento sobre o projeto.

A organização, os modelos de convocação à participação dos públicos e as fundamentações reunidas por ambas as coalizões indicam que não se trata exclusivamente de uma controvérsia em torno de um projeto de lei. O que está em disputa são visões opostas sobre os princípios da educação brasileira. O momento é de transição entre um modelo estabelecido e uma nova política pública que propõe rever o papel da escola, da família e do professor, mas também o objetivo de formação de crianças e jovens.

No contexto de disputas entre as duas coalizões, Fernando Penna (citado por MOURA, 2016, p. 35) avalia que há uma tentativa de “tornar a educação uma questão de foro privado e de responsabilidade exclusiva das famílias”. O apelo à família como núcleo da constituição da cidadania representou outro impulso para o ESP, esvaziando a função escolar.

A controvérsia em torno do projeto também pôs em discussão as instâncias decisoras das políticas educacionais. A profusão dos projetos de lei em municípios e estados desconsidera a premissa da União para qualquer alteração na LDB – o que amparou os pareceres técnicos contrários emitidos pela Procuradoria-Geral da República e pela Advocacia-Geral da União, além da própria decisão do ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo

Tribunal Federal, sobre a inconstitucionalidade da lei aprovada em Alagoas.

Uma mudança específica na forma de organização do debate público sobre políticas educacionais merece destaque aqui. Ao mesmo tempo em que cresceu o movimento de restrição discursiva nas escolas, também foi interrompido o rito progressivo de discussão de políticas educacionais, definido desde o início da década de 2000¹⁷. Tal rito consiste na mobilização das discussões por meio de fóruns representativos da sociedade civil em diferentes estágios de deliberação (em conferências municipais, estaduais e, por fim, federal) (AÇÃO EDUCATIVA, 2014)¹⁸.

As dificuldades de comunicação em torno de políticas de educação ficaram também evidentes durante debate promovido pela Folha de S.Paulo em 2016 sobre o ESP. As duas coalizões foram consideradas “inconciliáveis” não apenas em seus argumentos, mas também na forma de exposição de suas razões – “com gritos e troca de ofensas” durante o evento (SALDAÑA, 2016).

A improbabilidade de consenso acerca do projeto – e da reformulação da política educacional que ele implica – nos conduz, na próxima seção, à crítica à teoria deliberativa (HABERMAS, 2012) como perspectiva para analisar esse processo de discussão. Em contraposição, propomos uma avaliação do ESP segundo a abordagem de Chantal Mouffe (2015).

17 Um sinal claro dessa mudança foi o adiamento intempestivo da Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2014.

18 A Conae-2014 foi realizada apenas em novembro de 2014. A mudança de data de sua realização foi amplamente comentada na ocasião como um sinal de retrocesso no processo de comunicação aberta para a formulação de políticas públicas.

UM NOVO OLHAR TEÓRICO PARA A COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O debate movido pelo consenso

Tradicionalmente, os estudos sobre comunicação pública que são influenciados pela teoria deliberativa habermasiana debruçam-se sobre a forma como as argumentações políticas são conduzidas¹⁹. Pesquisas sobre a qualidade dessas discussões são conduzidas segundo os procedimentos sugeridos por Habermas, como a igualdade de participação de todos no debate; a preponderância do interesse público na defesa das opiniões; a racionalidade do argumento; a publicização da discussão; a ausência de constrangimentos à livre manifestação e a consideração dos diferentes pontos de vista (HABERMAS, 2012; GOMES, 2008; COHEN, 2008; STEINER et al., 2004; STEINER, 2012; FISHKIN et al., 2012; PARKINSON, 2006; STROMER-GALLEY, 2007; WESOLOWSKA, 2007).

Esses pressupostos decorrem também da interpretação de Habermas sobre o conceito de esfera pública (HABERMAS, 2014; GOMES, 2006). Ele oferece um ângulo interessante para a avaliação da trajetória discursiva em torno do ESP. A esfera pública caracteriza-se como espaço aberto e inclusivo de debates, localizado entre o Estado e o espaço maior da sociedade (ou mundo

19 No Brasil, a linha predominante de pesquisas em comunicação pública confunde este conceito com comunicação governamental, concentrando as discussões sobre as estratégias e os recursos empregados por órgãos de governo para aproximar os cidadãos do Estado (DUARTE, 2011; HASWANI, 2013; KUNSCH, 2011; ROLANDO, 2010). Acercam-se, portanto, muito mais dos estudos em comunicação organizacional do que em comunicação pública, aqui entendida como a que se dedica à análise das esferas discursivas mais amplas e vinculadas ao engajamento cívico.

da vida). Neste imenso ambiente, formam-se diversas arenas e fluxos comunicativos em disputa por visibilidade e legitimidade (HABERMAS, 2014). O adensamento dessas múltiplas esferas ocorre em função de sua capacidade de captar as demandas da sociedade e projetá-las por meio de trocas comunicativas – cada vez mais rápidas e interconectadas em virtude das redes digitais. A comunicação pública é o que dinamiza a esfera pública.

O surgimento e o fortalecimento do MESP, criando uma arena intensa de discussões de viés conservador, podem ser analisados como uma nova arena. Ela passou a incluir sujeitos que assumiram um papel representativo mais incisivo – com influência direta no encaminhamento de projetos de lei, no interior mesmo do campo decisivo da política. Em contraste, os movimentos organizados para o combate ao ESP, capitaneados seja pela Frente Nacional da Escola Sem Mordaça, pela rede Professores contra o Escola Sem Partido ou por suas subdivisões, já possuíam uma organização motivada por outros eventos de grande mobilização comunicativa na esfera pública – por exemplo, em torno do Fórum Nacional da Educação. Mas os vínculos se estreitaram, pelo menos temporariamente, para concentrar esforços contra o projeto, aglutinando-se comunicativamente (nas redes; nos debates em Casas Legislativas; em espaços midiáticos etc).

Por outro lado, as possibilidades de embates argumentativos entre as duas coalizões se mostraram, até o momento, inviáveis. Confirma-se a crítica de Esteves (2003) acerca da impossibilidade de concretização de um espaço público movido pelo consenso. Em vez disso, o espaço público se fragmenta e se dilui em posições dispersas. A comunicação pública torna-se, então, refém da barganha política e da intolerância ao argumento opositor.

Tal retrato não convém ao quadro maior do pensamento habermasiano, em que os processos de tomada de decisão enfatizam a predisposição ao entendimento e ao consenso (HABERMAS, 2008, p. 138-139). E esses, por sua vez, concentram-se na troca de argumentos, o que pressupõe um arrazoado de opiniões com fundamentação empírica – ou seja, sem pré-julgamentos morais, religiosos ou ideológicos. O consenso só pode ocorrer após o teste de validade dos argumentos por meio do debate.

Três princípios fundamentais regem a teoria argumentativa do filósofo alemão e não se encontram presentes no ambiente discursivo em torno do ESP: o princípio da reversibilidade (em que os participantes do debate estão abertos para rever suas posições, trocar de lado e tomar diferentes partidos); o princípio da universalidade (em que todos os concernidos se veem incluídos no debate – pressupondo encontros para as trocas de opiniões); e o princípio da reciprocidade (em que os diferentes pontos de vista, inclusive opostos, são considerados) (HABERMAS, 2008, p. 127). O modelo de democracia deliberativa reconhece a existência de conflitos na vida social, mas prevê que eles serão articulados sob condições de cooperação (BENHABIB, 2009, p. 117-119) e diálogo (BOHMAN, 2009, p. 52).

A atual animosidade entre as duas coalizões, no entanto, torna improvável que tais preceitos sejam aplicados aos debates sobre o ESP. A ausência de dialogicidade e de predisposição ao entendimento demandam outro modelo explicativo para esse caso, como o sugerido por Chantal Mouffe (2015).

O agonismo banhado em conflito

Em seu livro “Sobre o Político”, Mouffe (2015) valoriza o campo discursivo em que a democracia se molda. Mas seu ponto de partida é o avesso de Habermas. A articulação política só pode ocorrer, segundo ela, mediante a clara distinção de alternativas entre os grupos que se alinham em torno das propostas antagônicas. Ou seja, é o conflito e não a mobilização para o consenso que está na essência política e na constituição das identidades coletivas. Ancorada no pensamento de Carl Schmitt, que estabelece a divisão entre o “nós” e o “eles” (amigos e inimigos) na conformação do político, Mouffe não só vê o conflito como um elemento inexorável das disputas por hegemonia, como o considera necessário (MOUFFE, 2015, p.2).

A autora se refere à diluição de conflitos políticos discursivos que tende a produzir uma visão idealizada da sociabilidade humana. Ela seria responsável, na prática, pelo apagamento do debate político, neutralizando o embate entre direita e esquerda. No lugar dele, teria prevalecido a visão liberal que prega a racionalidade das decisões. O resultado desse processo foi o estabelecimento de um modelo globalizante e unânime que empurrou o conflito para a esfera da moral.

Essa tendência moralista merece destaque aqui por duas razões. A primeira delas é a apropriada comparação com a direção tomada pelo debate sobre o Escola sem Partido. Como descrito anteriormente, a escalada da temática das relações de gênero, da primazia dos valores familiares sobre a educação escolar e dos princípios morais / religiosos no currículo foi o que mobilizou as

atenções em torno do projeto. A segunda razão para enfatizar o caráter moralista do atual estágio democrático, segundo Mouffe, é sua relação com um contexto de transição hegemônica no Brasil, marcado pelo fortalecimento do conservadorismo de direita. O ESP esteve no centro desse processo, que culminou com a eleição de Jair Bolsonaro (PSL) à Presidência da República em 2018 – um candidato sustentado pelo discurso moralizante e pela liderança religiosa dentro e fora das instituições políticas formais.

Para Mouffe (2005, p. 16-20), as práticas hegemônicas são “práticas de articulação por meio das quais se estabelece uma determinada ordem e se determina o significado das instituições sociais”. O papel da escola, da família, da igreja e do Estado é valorizado de acordo com a ordem estabelecida num contexto de contingência.

No caso brasileiro, o cenário recente de reacomodação de valores favoreceu as tentativas de evidenciar a proposta do ESP e torná-lo palatável para um contingente relevante da população. Essa nova ordem pressionou a abertura das comportas do sistema político, com a tramitação em massa de projetos de lei que respondem a um clamor moral a despeito dos questionamentos sobre sua constitucionalidade.

Todo esse estado de coisas pode ser desestabilizado na democracia plural, produzindo antíteses que também se articulam – caso das redes contra o ESP. Para tanto, Mouffe aposta na radicalidade da discussão até que se encontre uma saída para o antagonismo entre os adversários políticos, transformando-o em agonismo.

Enquanto o antagonismo é uma relação nós/eles em que os dois lados são inimigos que não possuem nenhum ponto em comum, o agonismo é uma relação nós/eles em que as partes conflitantes, embora reconhecendo que não existe nenhuma solução racional para o conflito, ainda assim reconhecem a legitimidade de seus oponentes. Eles são “adversários”, não inimigos. Isso quer dizer que, embora em conflito, eles se consideram pertencentes ao mesmo ente político, partilhando de um mesmo espaço simbólico dentro do qual tem lugar o conflito. Poderíamos dizer que a tarefa da democracia é transformar antagonismo em agonismo. (MOUFFE, 2015, p. 19).

O agonismo leva à discussão política a um extremo argumentativo. É pelo enfrentamento do conflito (e não pelo consenso) que se busca alcançar uma saída para o antagonismo. Mouffe (2015) insiste que o confronto de opiniões deve ocorrer por meio de canais que permitam a expressão das diferentes posições para além da discussão entre o certo e o errado, ou seja, da moral. É neste ponto que ela e Habermas se encontram: na proposta de criar espaços para o debate.

O impasse criado em torno do ESP e a forma como os adversários se posicionam como inimigos indicam não apenas uma briga de posições, mas também a ausência de processos e instrumentos de comunicação para a tomada de decisões sobre políticas educacionais. Mouffe (2015, p. 20) alerta que a falta de canais legítimos para a manifestação das vozes discordantes tende a fazer com que a discordância assuma formas violentas. Em vez disso, a disputa pela hegemonia nas decisões sobre políticas públicas pode se organizar argumentativamente.

O debate, no entanto, não surge no vácuo. Articula-se em torno das forças socioeconômicas que engendram os diferentes lados da discussão, como prevê o enquadramento teórico e metodológico da *Advocacy Coalition Framework*²⁰. Proposta no campo de estudos sobre políticas públicas, esta teoria, aplicada a seguir, colabora para uma compreensão mais complexa sobre o processo coletivo de construção e interpretação de um projeto tão controverso como o Escola sem Partido.

Políticas públicas em disputa

Nascido dentro do paradigma da construção social para a análise de políticas públicas²¹ (COLEBATCHE, 2009, p. 29-33), a *Advocacy Coalition Framework* valoriza as dinâmicas sociais e estruturais que dão sentido às narrativas antagônicas sobre determinada política pública. Esse processo de estruturação não surge isoladamente no momento da formulação de um projeto de lei ou de um programa social. Em vez disso, considera que o ato de

20 Conhecido em inglês como *Advocacy Coalition Framework*, a expressão tem difícil tradução literal para o português. Ela propõe uma “moldura” teórica e metodológica para analisar como se formam coalizões em disputa para influenciar uma determinada política pública.

21 A disciplina de análise de políticas públicas possui três paradigmas dominantes: o da “*authoritative choice*” (escolha autoritativa), que avalia as decisões oficiais e mandatárias de políticas no interior dos governos; o da “*structured interaction*” (interação estruturada), que busca analisar a negociação entre os diferentes entes envolvidos na política pública para a formulação e administração de propostas mais abrangentes; e o da “*social construction*” (construção social), que procura analisar como as demandas às novas políticas são problematizadas e interpretadas no quadro maior dos públicos concernidos – um viés discursivo que avalia narrativas e argumentações dos grupos sobre o tema em discussão (COLEBATCHE, 2009).

constituí-lo faz parte de um contexto cultural maior de formação de preferências, motivadas por diferentes fatos, valores e interpretações. Com o tempo, surgem visões dominantes em torno da política, aglutinando formas diferentes de perceber o problema original e de endereçar soluções a ele (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE; SABATIER, 2006).

Como vimos, o projeto Escola sem Partido vem sendo gestado há cerca de 15 anos, inicialmente com uma proposta à margem de um modelo educacional que estava estruturado dentro de um arcabouço de valores progressistas (inspirados pela Constituição de 1988, entre outros *inputs*). Na análise de Miguel (2016), o cenário político brasileiro assistiu a uma virada notável neste quadro, especialmente a partir de 2010, quando discursos abertamente conservadores vieram à superfície. A bancada religiosa, que se tornara uma das forças políticas mais significativas no Legislativo, foi a mola propulsora para a expansão do ESP, baseada no fundamentalismo “que anula qualquer possibilidade de debate” (MIGUEL, 2016, p. 593). Essa pauta surgiu em meio a princípios religiosos e valores culturais adjacentes, como a condenação do aborto, o combate a políticas inclusivas de gênero, a defesa do modelo tradicional de família e o anticomunismo (sobrepuesto à aversão ao Partido dos Trabalhadores a partir de 2014, exatamente quando emerge a agenda do ESP no Congresso Nacional).

O modelo de *Advocacy Coalition* sugere analisar o quadro maior de acontecimentos e valores que desafiam o *status quo* com a proposta de uma política nova – neste caso, na área educacional. O cenário dominante no Brasil desde a década de 1990 inclui uma visão da educação voltada à formação de cidadãos

críticos que, como sujeitos políticos, devem ser capazes de questionar suas realidades. Para tanto, foram incentivadas diferentes iniciativas de estímulo à livre comunicação e à adesão a agremiações em estabelecimentos públicos e privados de ensino (OLIVEIRA, 2016).

O principal embasamento teórico para essa política pública educacional veio da obra de Paulo Freire (1982; 2000; 2001), que contrapõe uma educação crítica e problematizadora àquela qualificada como “bancária” – em que o saber é uma doação dos que se julgam detentores do conhecimento aos que são avaliados como seres vazios e dependentes (como folhas em branco ou tábulas rasas, em que se “depositam” conteúdos). A proposta freireana prevê a promoção do saber a partir da relação dialógica entre educador-educando, sem restrições temáticas ou ideológicas.

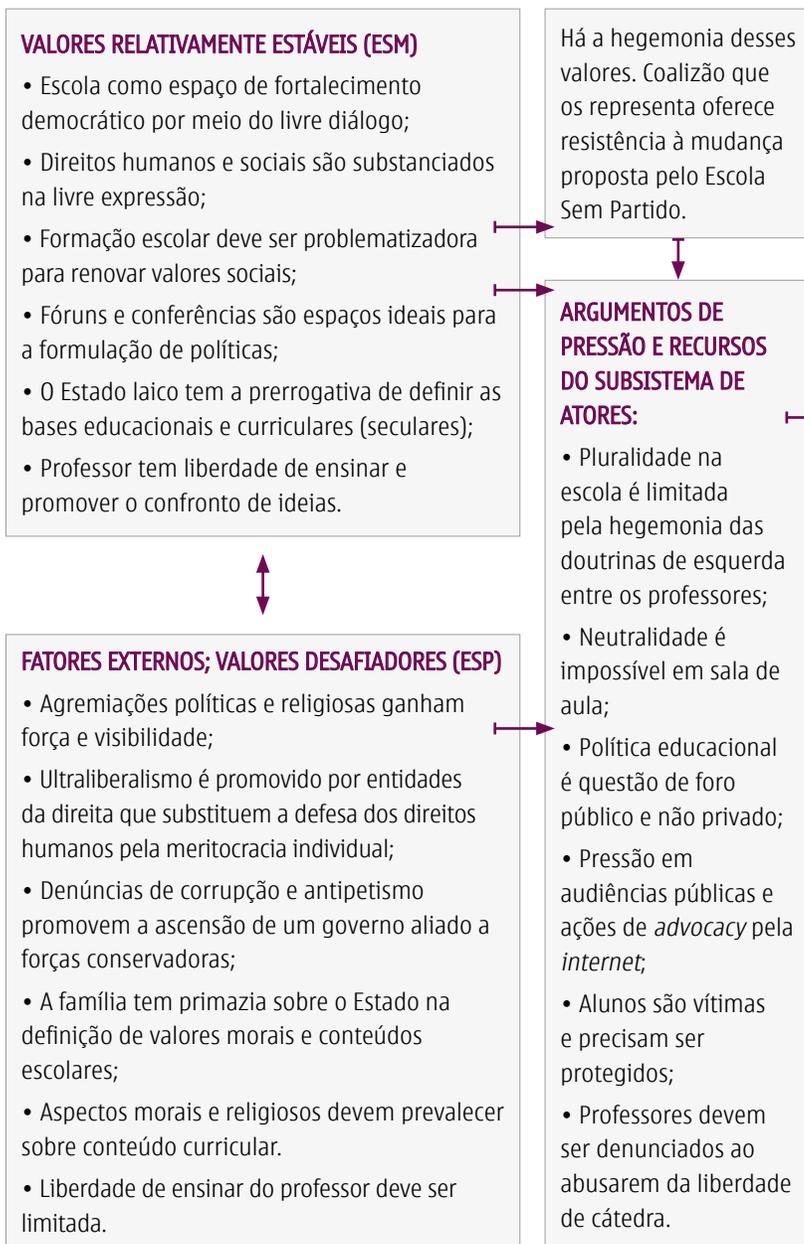
Foi em torno dessa moldura teórica, metodológica, cultural, política e legal que os movimentos sociais ligados à educação se articularam ao longo das últimas décadas. Seus principais representantes são os que se reuniram numa coalizão de combate ao ESP. No ambiente político, o reforço ao papel e funcionamento das instituições democráticas era acompanhado por um discurso prevaLENcente de defesa de direitos humanos e pelo combate à desigualdade. O insurgimento contra esses ideais era tratado como excentricidade (MIGUEL, 2016, p. 592).

O quadro que situava esse discurso à margem, no entanto, sofreu uma reviravolta a partir de um conjunto de fatores que a moldura da *Advocacy Coalition* sugere avaliar. Ela põe em contraposição os antagonismos entre os grupos que divergem sobre o tema e desafiam os valores razoavelmente estáveis, podendo resultar em nova hegemonia em torno da política pública.

A análise da disputa entre coalizões é ilustrada por um diagrama que propõe um olhar mais abrangente sobre o caldo cultural que ampara as trocas argumentativas (WEIBLE; SABATIER, 2006; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Aplicamos essa proposta sobre o caso do ESP (na Figura 1), que consiste principalmente em identificar os valores defendidos pelas coalizões: uma delas é a dominante no momento (identificada como a Frente Nacional da Escola sem Mordaza – ESM); a outra é a que pressiona pela mudança (representada pelo ESP).

O embate entre as duas coalizões se localiza num “subsistema de política pública” que concentra as estratégias, os resultados e impactos da disputa (conforme se pode notar também na Figura 1, na página à direita). O diagrama sintetiza o processo cultural mais amplo em discussão, bem como os movimentos adotados pelos grupos dentro de uma perspectiva discursiva, com *outputs* que variam entre normas institucionais e mudanças comportamentais. Estes, por sua vez, desafiam constantemente os valores proclamados pelas coalizões.

FIGURA 1 – Diagrama da *Advocacy Coalition Framework* – Escola sem Partido *versus* Escola sem Mordaça.



SUBSISTEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

ESCOLA SEM PARTIDO (ESP)

ESCOLA SEM MORDAÇA (ESM)

Com valores desafiadores

Com valores estáveis

ESTRATÉGIAS

- Aliança com bancada religiosa;
- **OFENSIVA:** profusão de projetos de lei;
- Persuasão de pais e alunos para encaminhar denúncias (evidência empírica de “doutrinação”);
- Difusão *on-line*.

ESTRATÉGIAS

- Rede com movimentos sociais, sindicatos e parlamentares de esquerda;
- **DEFENSIVA:** burocratização do trâmite parlamentar;
- Esfera judicial: ações de inconstitucionalidade (STF).

**NORMAS INSTITUCIONAIS
SOB REVISÃO**

RESULTADOS: Alta visibilidade ao ESP; projetos aprovados em circunscrição limitada; projeto arquivado no Congresso Nacional.

IMPACTOS: moralização da pauta educacional; expansão do debate público sobre a relação professor-aluno; resgate à atenção familiar sobre a formação escolar; defesa de princípios constitucionais sobre os objetivos da educação plural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto evitou assumir uma posição política e ideológica acerca da disputa entre as duas coalizões em destaque, ainda que os ideais da comunicação pública estejam intrinsecamente entrelaçados com uma proposta de educação libertária e plural. No entanto, a própria defesa dos princípios da comunicação pública requer o aprofundamento de modelos interpretativos que possam ampliar as possibilidades de análise adequadas aos objetos empíricos em investigação. Avaliamos que a crítica oferecida por Mouffe (2015) e o modelo da *Advocacy Coalition Framework* formaram um quadro teórico e metodológico coerente para a avaliação do debate público sobre o Projeto Escola sem Partido. Nosso objetivo foi contribuir com uma moldura que possibilite o aprofundamento dos estudos em comunicação pública. Propusemos ampliar seu alcance para além das esferas governamentais e dos conteúdos isolados para lançá-los no quadro maior da cultura, onde a expressão cívica ocorre de forma necessariamente conflituosa.

Trata-se, segundo Renaut (1998, p. 37), da possibilidade de existência e avaliação de espaços públicos em que a comunicação tem como objetivo não apenas a expressão de opiniões particulares, mas também sua confrontação para se chegar a um acordo mínimo sobre normas e valores irreduzíveis a interesses particulares. Para tanto, as pesquisas no campo comunicacional devem se inscrever nesse espaço de discussão argumentativa. Nele, o único princípio de legitimidade reside na capacidade de os cidadãos se colocarem na posição uns dos outros (RENAUT, 1998, p. 37), o que pressupõe a disposição de oportunidades para os debates agonísticos, como defende Mouffe (2015).

A conclusão alcançada sobre o subsistema da política pública proposta pelo ESP é a de que os canais de discussão entre as coalizões têm suas comportas fechadas. E cada lado procurou vias de saída e pressão baseadas na barganha política (em ambas as coalizações) e na judicialização (no caso da Escola sem Mordaça).

A proposta de análise apresentada neste texto pode se estender à pesquisa sobre outras políticas públicas e em diferentes setores. Seu pressuposto interdisciplinar enriquece a abordagem metodológica, ampliando as possibilidades de investigação no campo da comunicação pública.

REFERÊNCIAS

ACÇÃO EDUCATIVA. **Posicionamento Público**: Cancelar a Conae-2014 foi decisão arbitrária, mas não desmobilizará a defesa de um PNE pra Valer. Disponível em <<http://acaoeducativa.org.br/blog/editoriais/posicionamento-publico-cancelar-a-conae-2014-foi-decisao-arbitraria-mas-nao-desmobilizara-a-defesa-de-um-pne-pra-valer>> Acesso em: 30 out. 2018.

AGÊNCIA ESTADO. Justiça permite que deputada volte a incitar alunos a denunciar professores. **Correio Braziliense**, 25 jan. 2019. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/01/25/interna-brasil,732810/ana-caroline-campagnolo-volte-a-incitar-alunos-a-denunciar-professores.shtml>>. Acesso em 25 jan. 2019.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org. e Tradução). **A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte (MG): Autêntica Editora, 2009, p. 109-141.

BERGAMIM JR., G. Câmara aprova plano de educação sem questões de gênero. **Folha de S. Paulo**, 26 ago.2015, p. B-6.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S. (Org. e Tradução). **A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte (MG): Autêntica Editora, 2009, p. 31-84.

BOLETIM DE LIBERDADE. **Olavo de Carvalho critica “Escola sem Partido” e fala que não apoia o projeto.** Disponível em <<https://www.boletimdaliberdade.com.br/2018/11/15/olavo-de-carvalho-critica-escola-sem-partido-e-fala-que-nao-apoia-o-projeto/>> Acesso em 4 nov. 2018.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org. e Tradução). **A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas: textos fundamentais.** Belo Horizonte (MG): Autêntica Editora, 2009, p. 85-108.

COLEBATCH, H. K. **Policy.** Third Edition. Berkshire: Open University Press, 2009. (Concepts in the Social Sciences)

DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. L. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania.** São Caetano do Sul (SP): Difusão Editora, 2011, p. 121-134. (Série Pensamento e Prática, vol. 4)

ESCOLA SEM PARTIDO. **Movimento Estudantil.** Disponível em <<http://www.escolasempartido.org/movimento-estudantil>>. Acesso em 10 nov. 2018(a).

_____. **Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar.** Disponível em <<https://www.programaescolasempartido.org/>>. Acesso em 10 nov. 2018(b).

ESCOLA SEM PARTIDO. **Quem somos**. Disponível em <<http://www.escolasempartido.org/quem-somos>>. Acesso em 10 nov. 2018(c).

_____. **Síndrome de Estocolmo**. Disponível em <<http://www.escolasempartido.org/sindrome-de-estocolmo>> Acesso em 10 nov. 2018(d).

_____. **5 de Outubro: Dia Nacional de Luta Contra a Doutrinação nas Escolas**. Disponível em <<http://www.escolasempartido.org/dia-nacional-de-luta-contr-a-doutrinacao-politica-e-ideologica-nas-escolas>> Acesso em 10 nov. 2018(e).

ESTEVES, J. P. Espaço Público político. In: ESTEVES, J. P. **Espaço público e democracia: comunicação, processo de sentido e identidade social**. São Leopoldo, Unisinos, 2003.

FISHKIN, J. et al. Deliberating across Deep Divides. **Political Studies**, vol. 62, Iss.1, 2012, p. 116-135.

FOLHA DE S.PAULO. Justiça manda deputada eleita não incitar alunos a denunciar professores. **Folha de S. Paulo**, 1º nov 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/justica-manda-deputada-eleita-nao-incitar-alunos-a-denunciar-professores.shtml>>. Acesso em 2 nov, 2018.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 25ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 11ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FRENTE ESCOLA SEM MORDAÇA. **O que é a Frente?** Disponível em <<http://escolasemmordaca.org.br/o-que-e-a-frente/>>. Acesso em 16 out. 2018.

GIL, P. G.; MATOS e NOBRE, H. H. A deliberação justa no mundo do possível: articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen. **Revista Compólitica**, vol. 2, n. 3, p. 258-277, jul-dez. 2013.

GOMES, W. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. S. (Orgs.). **Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas**. Belo Horizonte (MG): UFMG, 2006, p. 49-61.

_____. Esfera pública política e comunicação em Direito e Democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M., **Comunicação e democracia**: Problemas & Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008, p. 69-115. (Coleção Comunicação)

HABERMAS, J. **Consciencia moral y acción comunicativa**. Trad. Ramón Cotarelo García. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª reimp. Ed. Revist. Rio de Janeiro (RJ): Tempo Brasileiro, 2012, v. 1.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Denilson Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HASWANI, M. F. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

IANDOLI, R. O que aconteceu com as propostas da Escola sem Partido. **Nexo**, 5 set. 2017. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/09/05/0-que-aconteceu-com-as-propostas-da-Escola-sem-Partido-pelo-Brasil>>. Acesso em 31 out. 2018.

JARAMILLO LÓPEZ, J. Propuesta general de comunicación pública. **Strategy & Management Business Review**, v.3, n.2, 2012, p.1-17.

KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública a serviço da sociedade e do cidadão. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul (SP): Difusão Editora, 2011, p. 13-19. (Série Pensamento e Prática, vol. 4).

MADEIRO, C. AGU recomenda suspensão de lei que proíbe professor de opinar na sala de AL. **UOL Educação**, 22 jul. 2016(a). Disponível em <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2016/07/22/>>

agu-recomenda-suspensao-de-lei-que-proibe-professor-de-opinar-na-sala-em-al.htm>. Acesso em 10 out. 2018.

MADEIRO, C. Janot diz que lei de AL que proíbe opinião de professor é inconstitucional. **UOL Educação**, 20 out. 2016(b). Disponível em <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2016/10/20/janot-diz-que-lei-de-al-que-proibe-opiniao-de-professor-e-inconstitucional.htm>>. Acesso em 13 nov. 2018.

MIGUEL, L. F. Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero”: Escola Sem Partido e as leis da mordça no parlamento brasileiro. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v.7, n.15, 2016. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25163>>. Acesso em 10 dez. 2016.

MOUFFE, C. **Sobre o Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

MOURA, F. P. de. **“Escola Sem Partido”**: Relações entre Estado, Educação e Religião e os Impactos no Ensino de História. Dissertação (Mestrado em Ensino de História). Disponível em <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/174584/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Fernanda%20Pereira%20de%20Moura.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2018.

OLIVEIRA, E. Escola Sem Partido: entenda o que ocorre após o arquivamento e o que está em jogo com o projeto de lei. **G1 Educação**, 11 dez 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/>

educacao/noticia/2018/12/11/escola-sem-partido-entenda-o-que-ocorre-apos-o-arquivamento-e-o-que-esta-em-jogo-com-o-projeto-de-lei.ghtml>. Acesso em 25 jan 2019.

OLIVEIRA, M. J. C. Comunicação pública e educação para a cidadania: uma análise sobre o papel da escola com base na teoria crítica. In: Matos, H. (org.). **Pesquisas em Comunicação Pública e Política**: vertentes teóricas e metodológicas. São Paulo, ECA/USP, 2016.

PAINS, C. Deputada eleita por partido de Bolsonaro cria polêmica ao pedir que estudantes denunciem professores. **O Globo**, 21 out. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/deputada-eleita-por-partido-de-bolsonaro-cria-polemica-ao-pedir-que-estudantes-denunciem-professores-23195716>>. Acesso em 22 out. 2018.

PARKINSON, J. **Deliberating in the Real World**. New York: Oxford University Press, 2006.

RENAUT, A. **O indivíduo**: reflexão acerca da filosofia do sujeito. Rio de Janeiro: Difel, 1998.

ROCHA, C. O mapa que registra projetos da Escola sem Partido no país. **Nexo**, 12 nov. 2017. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/12/O-mapa-que-registra-projetos-da-Escola-sem-Partido-no-pa%C3%ADs>>. Acesso em 10 out. 2018.

RODRIGUES, L. Ministério Público alerta para inconstitucionalidade do projeto Escola sem Partido em Minas Gerais. **Radioagência Nacional**, 28 ago. 2017. Disponível em <<http://radioagencianacional.ebc.com.br/educacao/audio/2017-08/ministerio-publico-alerta-para-inconstitucionalidade-do-projeto-escola-sem>>. Acesso em 10 out. 2018.

ROLANDO, S. Comunicação pública: interesses públicos e privados. **Conferência de abertura no IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas**, 2010.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SALDAÑA, P. Debate expõe visões ‘inconciliáveis’ sobre ideologia em sala de aula. **Folha de S.Paulo**, 4 ago. 2016. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/08/1798773-em-debate-projeto-de-escola-sem-partido-e-chamado-de-autoritario.shtml>>. Acesso em 2 out. 2018.

_____. Motores de Bolsonaro, Escola sem Partido e ideologia de gênero têm raízes religiosas. **Folha de S.Paulo**, 23 out. 2018. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/10/motores-de-bolsonaro-escola-sem-partido-e-ideologia-de-genero-tem-raizes-religiosas.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2018.

SENADO FEDERAL. **Consulta Pública. PL 193/2016.** Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=125666>>. Acesso em 17 nov. 2018.

STEINER, J. et al. **Deliberative Politics in Action:** Crossnational Study of Parliamentary Debates. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.

STEINER, J. **The Foundations of Deliberative Democracy.** Empirical Research and Normative Implications. New York: Cambridge University Press, 2012.

STROMER-GALLEY, J. Measuring Deliberation's Content: a Coding Scheme. **Journal of Public Deliberation**, vol. 3, Iss. 1, Article 12, 2007, p. 1-35. Disponível em <<http://www.arjournals.annualreviews.org>>. Acesso em 10 fev. 2015.

TOKARNIA, M. ONU alerta para impactos do projeto Escola sem Partido na educação brasileira. **Agência Brasil**, 13 abril 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-04/onu-alerta-para-impactos-do-projeto-escola-sem-partido-na-educacao>>. Acesso em 4 out. 2018.

TUROLLO JR., R.; CANCIAN, N. STF pode antecipar destino da Escola Sem Partido ao julgar lei semelhante de AL. **Folha de S.Paulo**, 12 nov. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/11/stf-pode-antecipar-destino-da-escola-sem-partido-ao-julgar-lei-semelhante-de-al.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2018.

OHCHR (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS). Mandates of the Special Rapporteur on the right to education; the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; and the Special Rapporteur on freedom of religion or belief. **OHCHR**, 13 April 2017. Disponível em <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OLBrazilEducation.pdf>>. Acesso em 30 out. 2018.

UOL. Escola sem Partido é inconstitucional e contra o pluralismo, afirma MPF. **UOL Educação**, 22 jul. 2016. Disponível em <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2016/07/22/escola-sem-partido-e-inconstitucional-e-contra-o-pluralismo-afirma-mpf.htm>>. Acesso em 20 out. 2018.

VALADARES, J. Contra Escola sem Partido, governo do MA edita decreto por 'escola sem censura'. **Folha de S.Paulo**, 12 nov. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/11/contrascola-sem-partido-governo-do-ma-edita-decreto-por-escola-sem-censura.shtml>>. Acesso em 13 nov. 2018.

VASSALLO, L.; AFFONSO, J. Barroso suspende programa inspirado no Escola sem Partido em Alagoas. **O Estado de S.Paulo**, 22 mar. 2017. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/barroso-suspende-programa-inspirado-no-escola-sem-partido-em-al/>>. Acesso em 3 out. 2018.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In: FISHER, F.; MILLER, G. J. (Eds.) **Handbook of Pu-**

blic Policy Analysis. CRC Press, 2006. Disponível em <<https://ebookcentral-proquest-com.wwwproxy1.library.unsw.edu.au/lib/unsw/detail.action?docID=283245>>. Acesso em 17 Abril 2017.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WESOLOWSKA, E. Social processes of antagonism and synergy in deliberating groups. **Swiss Political Science Review**, v. 13, n. 4, p. 663-681, 2007. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00093.x/pdf>>. Acesso em 13 nov. 2014.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIÊNCIA

“FALANDO GREGO”: O CASO #EXISTEPESQUISANOBR COMO TENTATIVA DE DIVULGAÇÃO DA CIÊNCIA

Mônica Farias dos Santos¹

Túlio Braga Fonseca²

RESUMO

O artigo recorre à análise de um evento recente no *Twitter* brasileiro – a divulgação e projeção da *hashtag* #ExistePesquisa-NoBR – para compreender seu potencial de ação de comunicação pública. O ponto de partida é a revisão de autores que resgatam a história e o contexto atual da divulgação da ciência, como o espanhol Alfredo Marcos e a brasileira Graça Caldas. A reflexão abrange, ainda, o papel da comunicação pública, com destaque para a mobilização social, seguindo as propostas de Jaramillo López. O texto apresenta o resultado da análise de conteúdo realizada segundo os procedimentos propostos por Laurence Bardin, nas modalidades categorial e da enunciação. O estudo desvendou a forma de comunicação dos pesquisadores que aderiram à

1 Jornalista, mestre em Ciências da Comunicação pela ECA-USP. Integrante do Grupo de Comunicação em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol). E-mail: monicafarias68@gmail.com

2 Publicitário, especialista em Gestão Pública Municipal pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Integrante do Compol. E-mail: tuliofonseca.13@gmail.com.

mobilização por meio da *hashtag*: mensagens com vocabulário técnico, hermético, distante da realidade do público a quem procuravam expor seus objetos de estudo.

PALAVRAS-CHAVE: comunicação pública, comunicação da ciência, divulgação científica, redes sociais, análise de conteúdo.

*“O que é a comunicação? Eu falo com você, você não me escuta, você não me entende e você me responde. É uma espécie de diálogo dos surdos; o jogo do mal-entendido”.
Dominique Wolton, em McLuhan ne répond plus (2009, p. 100).*

INTRODUÇÃO

Em 30 de julho de 2018, no programa Roda Viva, da TV Cultura, o então candidato à Presidência da República, Jair Messias Bolsonaro, afirmou – em resposta a um dos jornalistas da bancada – que não existe pesquisa científica no Brasil. Dias depois, em 2 de agosto de 2018, o universo acadêmico nacional foi surpreendido pela divulgação de que o Ministério do Planejamento reduziria em 11% o orçamento global do Ministério da Educação (MEC) para o exercício de 2019 e que os cortes chegariam à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), podendo afetar quase 200 mil pesquisadores bolsistas.

A preocupação e reação de cientistas, pesquisadores e acadêmicos, tanto em relação às declarações do candidato (que, ao

final do pleito, foi eleito presidente da República), quanto em relação à possibilidade de cortes no orçamento da Capes, levaram o assunto “ciência” ao topo da rede social *Twitter* no Brasil. No plano analógico, mobilizações surgiram em vários pontos do País. Instituições se pronunciaram e grupos se organizaram para levar o protesto às ruas. No ambiente virtual, espontânea e individualmente, pesquisadores procuraram unir forças sob a *hashtag* #ExistePesquisaNoBR (e variações, tais como #ExisteCienciaNoBR) e usaram seus perfis nas mídias sociais para falar sobre o trabalho que desenvolvem nas universidades e centros de pesquisa.

Nas mídias sociais, pesquisadores dedicados à comunicação em meios digitais, dentre os quais Felipe Soares (2018), identificaram³ uma repercussão significativa da *hashtag* #ExistePesquisaNoBR, tanto em velocidade como em poder de propagação, alcançando níveis que muitos sonham obter quando o objetivo é divulgação da ciência brasileira. Aos autores do presente artigo, porém, apresentou-se a necessidade de verificar qual o teor das mensagens carreadas pela *hashtag* em questão – selecionadas da rede social *Twitter*. Segundo nossa percepção como pesquisadores em Comunicação Pública, o movimento converteu-se em manifestação reativa e orgânica desse campo do saber, tanto em sua clássica face de tornar pública a informação à sociedade, quanto em seu aspecto de *advocacy*, ou seja, de promover engajamento a causas.

A compreensão dessa ação de “Comunicação Pública da Ciência” enquanto tentativa será estudada, inicialmente, a partir de um resgate histórico das primeiras experiências de comunicação

3 Estudos foram realizados por meio de métricas específicas utilizadas para analisar padrões de engajamento em redes sociais.

e divulgação da ciência no Brasil, assim como a própria compreensão da diferença entre esses dois termos: comunicação e divulgação. Além desses temas, servirão ao propósito de completar o pano de fundo da análise, a apresentação do recente cenário exposto por pesquisa sobre o interesse dos brasileiros a respeito de temas da ciência; as tentativas de consolidar políticas públicas de comunicação sobre ciência, tecnologia e inovação; e o direito da sociedade em receber informações sobre a produção científica no Brasil, conforme ensinam os princípios da Comunicação Pública. A partir dessas referências, será estudado o “grito”, à guisa de *advocacy*, dos pesquisadores no *Twitter*, cujas mensagens serão alvo da análise de conteúdo orientada pelo método de Laurence Bardin (1977) (nas modalidades categorial e da enunciação) para compreender de que maneira buscaram cumprir o propósito de informar e esclarecer a sociedade a respeito de suas pesquisas. Tal análise completa o quadro sobre o qual serão tecidas as considerações finais.

Mesmo em se tratando de um evento específico, extraordinário e de curto prazo, nosso objetivo é que este estudo possa contribuir para a ampliação e qualificação da forma de divulgar a ciência no Brasil.

ALGUM TEMPO ATRÁS

No caminho proposto para essa análise, quatro variáveis precisam ser contextualizadas historicamente. São elas: comunicação, mídia, divulgação e ciência no Brasil. Para esse resgate no tempo, propomos um recorte cronológico para destacar fatos

que podem contribuir para a compreensão do relacionamento dos atores envolvidos no processo de comunicação e ciência em nosso País. Com isso, buscamos clarear como se deu o embate entre o político, o público e o privado em situações que envolveram nascimento e o desenvolvimento daquelas variáveis.

Voltamos ao ano de 1783, em Belém do Pará, quando uma equipe de viajantes desbravou o centro-norte da colônia, numa viagem de nove anos, em que percorreram 40 mil quilômetros. Baliana e Fernandes (2018, p. 153) revelaram que apesar do pioneirismo, “a empreitada não teve o esperado impacto na comunidade acadêmica na época” e que, devido a um misto de negligência e má sorte, os relatos, memórias e desenhos permaneceram em manuscritos, sem revisão por quase um século. A análise histórica revela que os pesquisadores tiveram receio, já naquela ocasião, de que as informações fossem apropriadas irregularmente por outras pessoas e, por isso, mantiveram suas notas apenas originais.

Mais tarde, no início do século XIX, a vinda da corte portuguesa para o País propiciou “a circulação de informação na colônia, especialmente após a criação da Imprensa Régia, em 1810” (FIOCRUZ, 2009). Nessa época, a divulgação de temas relacionados à ciência era pouco expressiva. Conforme destaca Oliveira (1999), a política de D. João foi o “estopim de todo o processo de gestação da cultura científica brasileira”, aglutinando “as aspirações, os desejos e as necessidades dos velhos e dos novos residentes no Brasil”. O autor revela ainda que com recursos humanos escassos, havia necessidade de formação, principalmente de engenheiros, médicos e militares, o que movimentou a vida intelectual em uma sociedade colonial ainda marcada pelo anal-

fabetismo. “Era necessário estimular o uso de uma linguagem que pudesse ser lida e ouvida” (FIOCRUZ, 2009)⁴. O jornalismo assumia ali finalidades pedagógico-políticas para conseguir esclarecer a incipiente opinião pública daquela época.

No período Regencial, entre 1831 e 1840, surgiram outros periódicos e também as primeiras sociedades técnico-científicas. Já durante o segundo Império, a partir de 1841, ocorreram “o desenvolvimento da imprensa no País, a ampliação da publicidade e a ligação entre o Brasil e a Europa pelo cabo submarino” (FIOCRUZ, 2009). Houve então um aumento significativo no número de publicações e também de tipografias.

A partir de 1850, as atividades de divulgação se intensificaram em todo o mundo, acompanhando as esperanças sociais crescentes acerca do papel da ciência e da tecnologia, que se intensificaram com a segunda revolução industrial na Europa. O Brasil, ainda que em menor escala, também foi atingido por essa onda de interesse pela divulgação científica. (FIOCRUZ, 2009).

Moreira e Massarani (2002, p. 56) identificaram, durante as duas primeiras décadas do século XX, o interesse maior de um pequeno grupo de cientistas e acadêmicos do Rio de Janeiro na divulgação de seus estudos, já em função melhores condições para o desenvolvimento da pesquisa básica. Ainda existiam poucas instituições de ensino superior, “quase todas voltadas para a formação profissional de engenheiros ou médicos” (MOREIRA;

4 A Fundação Oswaldo Cruz mantém o site *Brasiliana*, que relata a história da divulgação científica no País desde o século XVIII.

MASSARANI, 2002, p. 46). Mesmo com analfabetismo próximo de 80% da população, neste período foi mais intensa a utilização de jornais, revistas e livros para a difusão das ideias científicas. Foram também organizadas conferências abertas ao grande público. Em 1916, nasceu a Sociedade Brasileira de Ciências, que se transformaria mais tarde na Academia Brasileira de Ciências. “Começaram a ser feitas também as primeiras tentativas sistemáticas voltadas para a criação de faculdades de filosofia, ciências e letras” (MASSARANI, 1998, p. 51).

O SURGIMENTO DOS SUPORTES AUDITIVO E VISUAL

A primeira transmissão de rádio no Brasil ocorreu em 7 de setembro de 1922. Surgia a primeira rádio brasileira, a Rádio Sociedade, com início efetivo e regular das transmissões apenas a partir de 20 de abril de 1923, conquistando uma audiência concentrada na elite social, econômica e intelectual.⁵ Paralelamente, a divulgação científica também ganhava grande impulso na década de 20 (MASSARANI, 1998, p. 52). A história da mídia, da ciência e da educação continuou a se entrelaçar quando, em 1927, foi criado o Instituto Internacional de Cinematografia Educativa, mantido com verbas do governo italiano. A iniciativa abriu o caminho para que, no ano seguinte, a reforma no setor da educação realizada por Fernando de Azevedo determinasse que nas escolas brasileiras deveriam existir “salas de projeção de filmes para fins educativos” (MASSARANI, 1998, p. 130). Em 1936, funda-se

⁵ Esta emissora pioneira foi doada ao Ministério da Educação em 1936, transformando-se na Rádio MEC.

o Instituto Nacional do Cinema Educativo, que passa a produzir “vários filmes com fins educativos e também de documentação científica, técnica e artística, incluindo temas como prevenção e tratamento de doenças, costumes, plantas, animais” (MASSARANI, 1998, p. 131).

Nos anos 1960, os serviços de telecomunicações no Brasil foram regulados através do Código Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Congresso Nacional em 1962, e posteriormente regulamentado pelo Decreto 52.795/63. Ficaram estabelecidos seus objetivos como “educacionais e culturais, mesmo nos seus aspectos informacional e de entretenimento” (JAMBEIRO, 2001, p. 59).

DIVULGAÇÃO, COMUNICAÇÃO, JORNALISMO CIENTÍFICO: ESCLARECENDO TERMOS

Ainda na fase de alinhamento conceitual, destacamos terminologias importantes para a compreensão da divulgação da ciência. Utilizaremos, de maneira rápida, a abordagem do pesquisador espanhol Alfredo Marcos (2010). Para ele, a difusão ou disseminação científica se refere a uma comunicação ampla e irrestrita a toda a sociedade, sem necessidade de adaptação de mensagem ao receptor. Já o termo divulgação faz referência ao receptor muito específico. Para o autor, a divulgação “é um tipo de comunicação entre a comunidade científica e a sociedade com adaptação da mensagem ao receptor⁶ (MARCOS, 2010, 184-185).

6 Tradução livre do trecho “*es un tipo de comunicación entre la comunidad científica y la sociedad con adaptación del mensaje al receptor*”.

Por fim, o jornalismo científico guarda semelhanças estruturais com o jornalismo tradicional. E para isso Marcos chama atenção para o relacionamento destes dois atores no processo:

Muitos cientistas já entendem que a continuidade de sua pesquisa depende muito da percepção da sociedade sobre a mesma. Como é compreensível, por outra parte, que o jornalista veja na tecnociência um tema apaixonante sobre o qual informar ou opinar. Também são muitos os jornalistas que têm captado o interesse social pela tecnociência e pelas enormes implicações vitais que esta tem hoje em dia". (MARCOS, 2010, 185) ⁷.

Ao expor a diferença dessas terminologias, Marcos (2010) defende a elaboração de teoria da comunicação da ciência que permita melhorar a comunicação com a sociedade. Ele parte, então, do entendimento de que a ciência é um fato social e que é ação e não apenas resultados. Com isso, ele procura mostrar um leque ampliado de conteúdo a ser produzido, uma vez que a divulgação da ciência não deve ter como foco apenas o resultado final das investigações. Marcos (2010, 192) alerta que a ciência e a notícia científica estão também "na atividade dos laboratórios, das aulas, dos escritórios, (...) e em todos os lugares onde os efeitos da aplicação tecnológica são percebidos"⁸. Isso também

7 Tradução livre do trecho "*Ya muchos científicos entienden que la continuidad de su investigación depende en gran medida de la percepción social de la misma. Como es comprensible, por otra parte, que el periodista vea en la tecnociencia un tema apasionante sobre el que informar u opinar. También son muchos los periodistas que han captado el interés social por la tecnociencia y las enormes implicaciones vitales que ésta tiene hoy día*".

8 Tradução livre do trecho "*en la actividad de los laboratorios, de las aulas, de*

implica em que o jornalismo científico explore os mais diferentes canais e de formatos de mensagens para alcançar o público mais amplo possível (notícias, reportagens, entrevistas, publicidade, textos de opinião, humor e conteúdo interativo).

Com relação ao receptor, o autor o define de forma simples, apesar dos diversos interesses:

(...) a pessoa interessada pelo conhecimento do universo; os consumidores de tecnologia, de produtos industriais e serviços produzidos por meios tecnológicos; o eleitor e o cidadão que querem informação e opinião sobre política I+D+i [Investigação, Desenvolvimento e inovação]; os afetados pelos impactos sociais e ambientais da tecnocência, etc. (MARCOS, 2018, p. 215)⁹

CIÊNCIA E TECNOLOGIA (C&T), PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE

Passamos agora a discutir os efeitos da divulgação científica na sociedade e a percepção do cidadão sobre a C&T. Nessa linha, o governo brasileiro vem realizando uma série de enquetes sobre percepção pública da C&T feita no País. Levantamentos sobre “a ciência e a tecnologia no olhar dos brasileiros” foram reali-

los despachos, (...) y en todos los lugares donde se dejen sentir los efectos de la aplicación tecnológica”.

9 Tradução livre do trecho “(...) la persona interesada por el conocimiento del universo; los del consumidor de tecnología, de productos industriales y servicios producidos por medios tecnológicos; los del votante y ciudadano que quiere información y opinión sobre políticas de I+D+i [Investigación, Desarrollo y innovación]; los del afectado por los impactos sociales y ambientales de la tecnociencia, etc.”.

zados em 1986, 2006, 2010 e 2015. Nesse último ano, foi lançado o livro “A ciência e a tecnologia no olhar dos brasileiros. Percepção pública da C&T no Brasil – 2015” (BRASIL, 2017), elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, organização social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Em editorial dessa publicação, o então presidente do CGEE, Mariano Francisco Laplane, apontou que

Conhecer a percepção dos brasileiros sobre os benefícios e os impactos da ciência e tecnologia em suas vidas é de grande relevância, não somente para auxiliar as tomadas de decisão em relação à área, como também ampliar a participação da sociedade nessas escolhas. (BRASIL, 2017, p. 7).

Os levantamentos revelam que seis em cada dez brasileiros declaram ter muito interesse por temas de ciência e de tecnologia no País.

Para se ter uma ideia, trata-se de um índice mais alto do que assuntos como “esportes” (56%) e “moda” (34%). Na mesma pesquisa, no entanto, nove em cada dez entrevistados não conseguem mencionar o nome de um cientista ou de uma instituição científica nacional. Brasileiros dizem que gostam, mas desconhecem a ciência do país. (RIGHETTI, 2018, p. 24).

Herton Escobar (2018, p. 31), jornalista especializado em mídia científica, alerta sobre as deficiências na divulgação cientí-

fica no Brasil que, segundo ele, estão se aprofundando. Ele destaca ainda dados revelados pela pesquisa como a confiança que as pessoas no Brasil têm nos cientistas – acima da credibilidade em médicos, jornalistas ou outros profissionais. “A comunidade científica precisa tirar proveito dessa confiança – no bom sentido” (ESCOBAR, 2018, p.32). Castelfranchi et al. (2013, p. 1169) enfatizam que 62% dos entrevistados se declaram “muito interessados” ou “interessados” em C&T, sendo que 86% destes também se declaram “informados” ou “muito informados”. Os autores alertam para a necessidade de problematizar a relação entre interesse e acesso à informação sobre C&T. “Diversos indícios mostram que uma parte significativa do público pode realmente ter interesse em C&T, mas não busca ativamente informação ou não está em condições de fazê-lo.” (CASTELFRANCHI et al., 2013, p. 1.171).

Para Jonatas Simião (2018, p. 118), a divulgação científica “não tem sido suficiente para engajar a população em ações mais práticas e novas alternativas precisam ser pensadas”. Ele destaca o posicionamento do presidente da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) na gestão 2017-2019, Ildeu de Castro Moreira, que diz: “precisamos ter estratégias melhores, trabalhando mais as mídias sociais, já que a imprensa ainda dá pouco espaço para a ciência no Brasil”.

A questão pendente diante deste cenário positivo quanto à receptividade de grande parte dos cidadãos à informação científica, passa a ser, então, por que a ciência brasileira não chega à grande mídia? “Não falta assunto de ciência brasileira para ser divulgado”, garante a pesquisadora Sabine Righetti (2018, p. 25). Ela embasa sua afirmação em consulta feita em 2018 ao portal de indicadores bibliométricos baseados em citações, o *Scimago Jor-*

nal & Country Rank (SJR). De acordo com o levantamento, o Brasil produz cerca de 2% de toda a ciência mundial, alcançando quase 69 mil estudos publicados em 2016 (RIGHETTI, 2018, p. 25). A pesquisadora destaca também que é significativa a comunidade de jornalistas de ciência em atuação no Brasil, com capacidade de relatar os estudos, mas que faltam estratégias de visibilidade à produção científica nacional, o que a deixa escondida da grande mídia (ao contrário da ciência estrangeira). Em todo o mundo, jornalistas e veículos cadastrados têm acesso a plataformas como a *EurekAlert*, um serviço global de notícias operado pela AAAS – Associação Americana para o Avanço da Ciência (sigla em inglês), que disponibiliza conteúdo inédito de alto impacto, o que garante informação de qualidade toda semana para publicação. Ocorre que a *EurekAlert* dá prioridade para pesquisas feitas nos Estados Unidos. Isso faz com que seja mais fácil também para os jornalistas brasileiros escrever sobre pesquisas estrangeiras do que nacionais.

É fundamental que os cientistas brasileiros entendam que a lógica de produção de conteúdo hoje exige velocidade na produção e uma divulgação que atenda ao interesse da mídia por novidades. Para o jornalista Herton Escobar (2018, p. 33) a comunidade científica deveria “acordar para a realidade, sair da sua torre de marfim acadêmica, e começar a dialogar direta e diariamente com a sociedade”. E diz ser necessário que as instituições de pesquisa brasileiras criem programas de iniciação científica “bem estruturados, bem financiados e com recursos humanos qualificados na área de comunicação” (ESCOBAR, p. 34).

O QUE SE COMUNICA E O QUE SE ENTENDE

O pesquisador Carlos Teixeira divide entre jornalistas e comunicadores científicos a função de difundir a ciência, tendo ambos a tarefa de traduzir “para uma linguagem acessível à sociedade em geral informações de ciência e tecnologia” (TEIXEIRA, 2013, p. 66). Ele trata de forma rigorosa a utilização dos termos divulgação, disseminação e difusão científicas. Em apertada síntese, Teixeira trata divulgação como comunicação envolvendo toda a sociedade, que tem como objetivo transmitir informações. Já a ação de disseminar estaria ligada à comunicação entre cientistas e pesquisadores por meio dos “periódicos científicos revisados por pares, as comunicações em congressos, os relatórios técnicos, entre outros.” (TEIXEIRA, 2013, p. 66). Por fim, o termo difusão científica englobaria os dois últimos, seja quando os estudiosos comunicam-se entre si, com códigos de linguagem próprios ou quando “traduzem para uma linguagem acessível à sociedade em geral informações de ciência e tecnologia” (TEIXEIRA, 2013, p. 66).

Graça Caldas (1998) chega a tratar como desserviço à opinião pública a narrativa meramente factual sobre a ciência. Para ela, “o jornalista não pode esquecer-se de seu papel educativo” e o cientista deve “procurar compreender o imediatismo dos meios de comunicação e colaborar com o jornalista na divulgação de sua pesquisa” (CALDAS, 1998). Neste ponto, importante lançar o entendimento de Paulo Freire sobre o processo de comunicação e seu posicionamento crítico ao monologismo da comunicação. A abordagem freireana aplicada ao nosso objeto de estudo reforça a importância da construção adequada de conteúdo e o diálogo com a sociedade em detrimento da simples transmissão da mensagem científica.

Só se comunica o inteligível na medida em que este é comunicável. Esta é a razão pela qual, enquanto a significação não for compreensível para um dos sujeitos, não é possível a compreensão do significado à qual um deles já chegou e que, não obstante, não foi apreendida pelo outro na expressão do primeiro (FREIRE, 1975, p. 68).

COMUNICAÇÃO COM DIÁLOGO

Contrariamente à premissa de Freire, autores como Amanda Chevtchouk Jurno (2017, p. 58) apontam dificuldades de falar sobre ciência, uma vez que ela “é planejada para alijar logo de cara a maioria das pessoas”. Diante desse distanciamento, ela defende a ênfase do divulgador científico na tarefa de criar “pontes entre a linguagem da academia e a linguagem do dia a dia dos leitores” (JURNO, 2017, p. 58).

Nesse processo, cria-se a reciprocidade tão cara à comunicação defendida por Freire (1975, p. 67). Isso afeta definitivamente a difusão científica se a entendermos como um processo e as formas de comunicação como meios – e não como fins. Entendemos que há aspectos diversos que devam ser analisados para efetivamente discutir efeitos e contribuições da comunicação para a ciência. Lima (2011) destaca o processo dialógico idealizado por Paulo Freire, em que o cidadão deve ser considerado um participante ativo da comunicação e não apenas como mero receptor. Segundo esta noção, a comunicação, assim como a educação, não transfere saberes, mas é resultado de diálogos entre sujeitos envolvidos.

Na verdade, a comunicação perpassa todas as três dimensões da cidadania, constituindo-se, ao mesmo tempo, em direito civil —

liberdade individual de expressão; em direito político — através do direito à comunicação, que vai além do direito de ser informado; e em direito civil — através do direito a uma política pública democrática de comunicação que assegure pluralidade e diversidade na representação de ideias e opiniões (LIMA, 2006, p.11).

COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA CIÊNCIA: QUESTÃO DE DIREITO DA SOCIEDADE

O pesquisador Carlos Teixeira, em estudo de 2013, propõe a introdução da discussão da ciência e do acesso à informação científica como direito social. Seu estudo considera a divulgação científica como comunicação pública que, portanto, deve envolver toda a sociedade. A população, que é quem paga impostos, tem o direito de ter acesso a informações das universidades públicas, o que inclui o conhecimento científico produzido por elas.

A associação feita por Teixeira entre o direito social à informação científica e a comunicação pública é pertinente. A introdução dos conceitos e práticas da comunicação pública no Brasil, e que atraiu os olhares da academia para o campo, deu-se por meio dos estudos do francês Pierre Zémor. Heloiza Matos foi uma das primeiras pesquisadoras no País a ter contato com a produção do pesquisador francês e a compreender a pertinência dos estudos da comunicação pública em meios acadêmicos, ao observar, à época da redemocratização brasileira, a existência de grupos sociais imbuídos do propósito de dar visibilidade midiática a suas diversas demandas políticas e sociais – um momento em que os atores sociais se diversificavam, permitindo a ativação de uma

esfera pública até então incipiente. O afastamento no tempo em relação às primeiras manifestações públicas de demandas permitiu à autora elaborar seu conceito inicial com maior precisão, ao propor que “comunicação pública seja compreendida como processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que englobe Estado, governo e sociedade, além de um espaço para o debate, a negociação e a tomada de decisões relativas à vida pública do país” (MATOS, 2009, p. 105).

Recorrendo e apoiando-se no filósofo alemão Jürgen Habermas, a comunicação pública no Brasil estabeleceu-se como a prática própria e inerente à esfera pública habermasiana. Nas palavras do autor:

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social (...). Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997, p. 92).

A esfera pública é definida por diferentes autores das ciências sociais como o espaço de compartilhamento e disputa de significados, onde todos os atores sociais têm acesso, voz e vez, e cujo propósito é buscar, por meio da palavra, das conversações e da deliberação, o bem comum. Wilson Gomes, em obra que aprofunda a análise de diferentes conceitos do pesquisador alemão, compreende que

Neste esquema, a esfera pública é basicamente um meio para a produção da opinião pública e o modo fundamental de existência da esfera pública é a comunicação pública, que se materializa em um conjunto de estruturas para uma comunicação generalizada (quer dizer, não-restritiva, não-especializada, não excludente). A matéria básica da comunicação pública (em outras palavras, aquilo que responde à pergunta: qual é o objeto da comunicação generalizada?) são questões, ideias, formulações, problematizações, sugestões provenientes das interações vitais da vida em sociedade. (GOMES, 2008, p. 85).

Consoante às suas fundamentações no pensamento habermasiano, Maria José da Costa Oliveira, defende que a comunicação pública "(...) pode ser entendida como aquela praticada no espaço público democratizado, envolvendo os diferentes setores da sociedade" (OLIVEIRA, 2009, p. 469). Mais adiante em sua produção, a autora aprofundou a compreensão a respeito do receptor das mensagens da comunicação pública. Oliveira propõe o abandono da histórica concepção de "públicos", substituindo-a pelo conceito de "cidadãos".

(...) porque seu significado na sociedade democrática envolve justamente participação na esfera pública. Isso pressupõe relacionamentos entre atores sociais, tendo como base o respeito aos direitos humanos, participação nos negócios públicos, enfim, deveres e direitos, inclusive os ecológicos, de gênero, étnicos, liberdade de expressão, respeito à individualidade e justiça social. (OLIVEIRA, 2011, p. 80).

Compartilha do mesmo olhar sobre o público enquanto cidadão, membro de uma comunidade, a pesquisadora Mariângela Furlan Haswani. Em sua definição, a comunicação pública é a que

(...) tem por objeto os “negócios” de interesse geral (...), aqueles que os ingleses definem como public affairs (...). Os “negócios de interesse geral” são aqueles que contemplam toda a comunidade, que produzem efeitos, antes de mais nada, sobre a interação entre os diversos sistemas sociais nos quais esta se articula e, depois, sobre a esfera privada envolvida. (HASWANI, 2011, p. 86).

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações registra, nas publicações oriundas das Conferências Nacionais de Ciência Tecnologia e Inovação (realizadas em 2001, 2005 e 2010), e também em documentos produzidos posteriormente, como a publicação “Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: 2012 – 2015” (BRASIL, 2012), que a apropriação dos temas científicos pela sociedade deve ser estimulada por meio de ações de “Comunicação Pública da Ciência”.

Dentre as recomendações aprovadas pela 4ª Conferência, em 2010, estava expresso esse olhar sobre a necessidade de promover o compartilhamento amplo dos assuntos da ciência com a sociedade, ao se propor:

(...) a) O fortalecimento do Comitê Assessor de Divulgação Científica do CNPq¹⁰, com participação de cientistas, jornalistas e comunicadores da ciência, e uma política de

10 Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

editais periódicos em parceria com as FAPs¹¹. Outras ações importantes são o estímulo ao envolvimento da iniciativa privada e a criação de mecanismos para apoiar atividades de comunicação pública da ciência em todos os projetos de pesquisa de maior porte. b) Valorizar as atividades de popularização da C&T e promover a formação qualificada de jornalistas científicos, comunicadores da ciência e assessores de comunicação, bem como a capacitação de cientistas, professores e estudantes para a comunicação pública da ciência. Criar programas que atraiam jovens de todas as camadas sociais para carreiras de C&T. c) Criar uma Rede/Fórum Nacional para a popularização da CT&I¹², com participação da comunidade de C&T, governos e sociedade civil.(...) d) atingir uma presença mais intensa e qualificada da CT&I em todos os meios e plataformas de comunicação na mídia brasileira, inclusive nas redes sociais, e promover a produção/veiculação de programas de divulgação e educação científica na TV, rádio e internet, incluindo a TV Pública Digital (BRASIL, 2010, p. 92).

Esses destaques levaram a pesquisadora Graça Caldas a avaliar que a divulgação científica havia entrado na agenda do governo, “o que pode ser atestado nas políticas públicas de comunicação da ciência registradas em documentos oficiais e nas Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação” (CALDAS, 2011, p.20). Também revelou que, a partir dos anos 1990, a opinião do público tem sido valorizada e seu direito de participar respeitado nas decisões sobre políticas públicas de Ciência e Tecnologia, dialogando com o conceito de *Public Affairs*, men-

11 Fundações de Amparo à Pesquisa (situados em cada estado).

12 Ciência, Tecnologia e Inovação

cionado por Haswani (2011, p. 86). No entanto, Caldas reconhece que esse posicionamento do Estado também foi alvo de críticas, “por estar mais centrado na discussão das políticas científicas em lugar da compreensão pública da ciência” (CALDAS, 2011, p. 21).

Em anos recentes, a publicação “Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022” ocupou duas tímidas linhas de suas 130 páginas para afirmar que “a formação do divulgador e do professor de ciências é um elemento-chave na ampliação da cultura científica da sociedade brasileira” (BRASIL, 2016, p. 99). É a única referência, em todo o documento, à divulgação da ciência como componente de uma política pública de ciência, tecnologia e inovação.

Embora as políticas públicas para a ciência, tecnologia e inovação de anos passados tenham contemplado aspectos da comunicação pública da ciência, elas não pareciam configurar, precisamente, uma política pública para a área. Em anos mais recentes, o problema parece repetir-se. A carência de políticas públicas exclusivas para a comunicação pública das conquistas da ciência brasileira mantém o conhecimento científico desenvolvido no País preso à dita “torre de marfim”, privando o público desses saberes e resultando em declarações como a do então candidato à presidência da República, de que “não existe pesquisa no Brasil”.

UM CAMINHO DA COMUNICAÇÃO DA CIÊNCIA PELA MOBILIZAÇÃO

A ideia de sociedade enquanto interlocutor coletivo é desenvolvida pelo colombiano Juan Camilo Jaramillo López, em sua

Proposta Geral de Comunicação Pública (2011b). Em outro texto, o autor colombiano também defende a comunicação pública em seu aspecto de *advocacy*, que privilegia a mobilização para a sensibilização a respeito de questões de interesse geral.

Advocacy, ou advocacia, é mobilização social. Portanto, é uma ação de comunicação e, mais especificamente, de comunicação pública. Trata-se de uma estratégia de convocatória e construção de propósitos comuns, com o objetivo de produzir significado e sentido compartilhados em assuntos de interesse coletivo. (JARAMILLO LÓPEZ, 2011a, p. 62).

Desenvolvida de acordo com a lógica do paradigma da complexidade, a mobilização social não se constitui na disseminação de mensagens, *slogans*, materiais ou qualquer outra estratégia semelhante. Para que se desenvolva nos interlocutores a consciência de existência e sentidos compartilhados, a mobilização busca “desencadear processos que trabalham sobre o mesmo problema e que atuam em rede” (JARAMILLO LÓPEZ, 2011a, p. 69). Em resumo, o autor define (2011a, p. 71-72), pontualmente, os princípios da *advocacy* como estratégia “(...) por meio da qual, diante de um propósito comum: 1) se convocam vontades; 2) se espera um comprometimento definitivo; 3) e busca respaldo público e participativo”.

Embora ainda na introdução do presente artigo tenha sido exposto que a mobilização de cientistas brasileiros que será analisada a seguir tenha um caráter não planejado, não institucional e até mesmo “orgânico” em seu desenvolvimento, o resgate dos

autores da comunicação pública e dos conceitos por eles defendidos – em especial o princípio da *advocacy* como estratégia que busca respaldo público – serão importantes para a compreensão do fenômeno.

O CASO: A ORIGEM DO #EXISTEPERSQUISANOBR

Em 2 de agosto de 2018, um cientista da computação da Unicamp compartilhou a seguinte mensagem em seu perfil de *Twitter*:

(...) o @jairbolsonaro afirmou no @rodaviva que não temos pesquisa no Brasil. Convido a todos que divulguem suas pesquisas usando a hashtag #existepesquisanobr, explicando também porque elas são importantes. Sem briga, lacração (...).

A partir daí, criou-se uma corrente de pesquisadores brasileiros, de diferentes áreas do saber, que responderam à convocação de Siqueira e passaram a resumir, em 280 caracteres (máximo permitido pelo *Twitter* para postagens únicas) qual a natureza de suas pesquisas acadêmicas. Já em 3 de agosto, dia seguinte ao chamamento, a *hashtag* #ExistePesquisaNoBR já alcançava o *ranking* de assuntos mais comentados (os *trending topics*) do *Twitter* no Brasil.

Uma análise realizada pelo pesquisador em comunicação e informação Felipe Soares (2018), do grupo de Pesquisa em Mídia, Discurso e Análise em Redes Sociais da Universidade Federal

do Rio Grande do Sul, registrou que, em 3 de agosto, as interações no *Twitter* em torno da *hashtag* envolveram 2.607 usuários, responsáveis pelo disparo de 6.565 mensagens até as 15 horas daquele dia. O método utilizado pelo pesquisador foi o de Análise das Redes Sociais, aplicado para observar conexões entre atores sociais nas redes.

Por meio da análise de Soares, verificou-se que as mensagens dos pesquisadores da Agronomia foram as que receberam maior visibilidade. Também foi identificada a presença de muitos pesquisadores da Astronomia, além da participação de pesquisadores das Ciências Sociais, Ciências Humanas, Ciências Biológicas e Ciências Exatas. “O mais interessante nesta rede é observar o diálogo entre as diversas áreas da ciência brasileira”, registrou Felipe Soares (2018). “Com a mobilização em torno de #existe-pesquisanobr, usuários retuitaram pesquisadores de diferentes linhas de pesquisa, dando visibilidade e ampliando a circulação destes conteúdos em suas redes de conexões” (SOARES, 2018).

Outra análise, conduzida por Pedro Meirelles (2018), do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados, indica que as mensagens com a *hashtag* para opinar sobre a manifestação usaram palavras “(...) quase unanimemente de forma positiva (elogiosa), o que pode de certa forma ser visto como um indicativo de sucesso para o propósito de divulgação das pesquisas” (MEIRELLES, 2018).

O *site* Buzzmonitor (2018) registrou aspectos do perfil dos responsáveis pela propagação das mensagens a partir da *hashtag* #ExistePesquisaNoBR. No monitoramento, os termos “pesquisa”, “bolsas” e “ciência” estiveram entre os mais mencionados nesses *tweets*. A maior parte dos perfis era identificada pela palavra

“professor” ou “estudante”. Os responsáveis pelos *tweets* indicaram em seus perfis como residentes nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraíba.

Tais análises trouxeram importantes revelações de cunho quantitativo, e que apresentam possibilidades de leituras qualitativas pelos pesquisadores dedicados aos estudos da comunicação e informação em redes sociais digitais. Para o presente artigo, interessa investigar mais detalhadamente o conteúdo dessas interações provocadas pela *hashtag* #ExistePesquisaNoBR e verificar, sob o olhar da comunicação pública, o que foi dito (e de que maneira) pelos pesquisadores brasileiros sobre suas investigações.

ANÁLISE DE CONTEÚDO

A Análise de Conteúdo, conforme desenvolvida por Laurence Bardin (1977), é empregada aqui para desvendar alguns aspectos das mensagens produzidas no *Twitter* sob a *hashtag* #ExistePesquisaNoBR no período compreendido entre 2 e 8 de agosto de 2018. A coleta dos dados foi realizada por meio da ferramenta de pesquisa de conteúdo do *Twitter*, utilizando como termo de busca a própria *hashtag*. Não foram consideradas as muitas variações de denominação que se destinavam ao mesmo propósito, tais como #existepesquisadornobr, #existecienciano-br, #existecientistanobr, #meuprojetocapes.

Foram coletados 105 *tweets* (mensagens na referida rede social) de até 280 caracteres, contendo a *hashtag* #ExistePesquisaNoBR. Do total, 99 explicam as pesquisas dos autores das mensagens. Seis se referem a críticas e/ou preocupações em relação ao uso da

hashtag. Também foram coletados dois *threads* (encadeamento de *tweets*), que explicam o trabalho do pesquisador no Brasil e como é o funcionamento das bolsas de instituições de fomento.

A ferramenta de busca do *Twitter* limita a coleta de *tweets*, excluindo da pesquisa os perfis que são definidos como privados. No entanto, para o propósito deste trabalho, a amostra é representativa.

Para aferir a preferência de abordagem manifesta nos *tweets*, foi realizada a Análise Categorial de Conteúdo, conforme proposta por Bardin. Segundo ele, “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos (BARDIN, 1977, p. 117).

Dentre os possíveis critérios de categorização (semântico, sintático, léxico e expressivo), a abordagem pelo viés léxico foi avaliada como a mais adequada para o material em análise – textos curtos, de autores/emissores diversos (embora com a característica comum de serem todos pesquisadores), direcionados a receptores indeterminados, com um tema subjacente (revelação de pesquisas científicas).

PROCEDIMENTOS PARA A ANÁLISE CATEGORIAL DO CONTEÚDO

Conforme proposto por Bardin (1997, p. 96-98), a primeira abordagem do conteúdo escrito alvo da análise deve partir da denominada leitura flutuante, que inspira reflexões ao pesquisador

para a formulação de hipóteses provisórias, que serão verificadas ao longo do procedimento de análise. Dessa forma, a partir da leitura flutuante, foram definidas três hipóteses provisórias:

1. Pesquisadores supostamente não habituados a divulgar/explicitar/externar seus objetos de pesquisa fora dos meios acadêmicos o fazem em rede aberta de forma pouco compreensível para o público em geral;
2. A rede social *Twitter*, com sua limitação de mensagens a um total de 280 caracteres, não é o meio mais adequado para a abordagem de temas complexos para o público leigo;
3. A utilização de termos técnicos, de jargões de áreas pouco acessíveis ao público em geral, tem o potencial de afastar o leitor, mais do que aproximar.

O próximo passo dentro da metodologia é a codificação do material (BARDIN, 1977, p. 103-105), o que implica na escolha da unidade de análise, sua enumeração e agregação. Para o presente estudo, em que se optou pela categorização léxica, a unidade de registro que se mostra relevante é a palavra.

Dessa forma, foi apurado que, das 45 mensagens que tratavam de pesquisas das Ciências Biológicas, houve 41 ocorrências de termos técnicos ou jargões da área, tais como “filogenia”; “metagenômica”, “metilação”, “ecoepidemiologia”, entre outras. Como exemplo de uma das ocorrências em que houve a utilização de termos técnicos para apresentação da pesquisa, citamos:

A minha pesquisa é para procurar mutações no material genético de pessoas que são portadoras de agenesia de corpo caloso.¹³

Dentre as 16 pesquisas apresentadas na área das Ciências Exatas, os cientistas utilizaram 17 palavras e termos distantes do público amplo, tais como “formas holomorfas pré-simpléticas”; “variedades ADHM estáveis” e “espaços curvos”. Como exemplos, registramos:

Acabei de me doutorar em gravitação e teoria quântica de campos em espaços curvos. Estudo, principalmente, ondas gravitacionais tanto no contexto astrofísico quanto na tentativa de compreender as propriedades (relativamente esquisitas) de nosso universo.

Eu faço pesquisa sobre as propriedades quânticas da luz e dos lasers, para contribuir com o desenvolvimento de novas tecnologias quânticas.

Dentre as 38 mensagens identificadas como de autoria de pesquisadores das áreas das Ciências Humanas e Ciências Sociais, foram encontradas cinco ocorrências com potencial de não tornarem explícitos os objetivos das investigações para um público

13 Avaliamos que a identificação da autoria de cada tweet não agrega informação analítica, uma vez que buscamos o resultado de uma avaliação sobre o coletivo de mensagens. Além disso, alguns perfis utilizam-se de nomes que não permitem identificar claramente o indivíduo que possui a conta no *Twitter*. Dessa forma, também por padronização na exposição dos dados, definimos por utilizar apenas o teor das mensagens, sem mencionar seus respectivos perfis.

geral: “letramento”, “metodologia”, “elementos de contorno”, “direitos civis” e “daltônicas”. Embora a utilização do léxico não se destaque por características de exclusividade de uso por uma comunidade científica, a questão semântica pareceu ser o elemento que mais se aproxima do conceito de “vocabulário técnico”. Citamos:

Eu estudo e pesquiso a aplicação dos conceitos de Bourdieu e Marx na compreensão das relações internacionais e na percepção da estruturação do Estado através da conjunção e sobreposição de campos.

Concluí uma pesquisa em 2017 sobre o uso de elementos jornalísticos na escrita biográfica usando a Maysa, de Lira Neto, como objeto. Agora estudo interferências subjetivas no processo constitutivo de narrativas autobiográficas, tendo como base Rita Lee.

CRÍTICAS DO PÚBLICO

Também foram registradas, sob a *hashtag* #ExistePesquisaNoBR, algumas mensagens de crítica ao conteúdo dos textos dos pesquisadores, que expressaram desdém ou descrédito ao que era divulgado. Mensagens como as três reproduzidas abaixo:

Eu sou de Humanas e tô aqui vendo as *hashtags* #ExistepesquisanoBrasil #existepesquisanobr e rindo bem das pesquisas conduzidas pelos colegas na área. É cada tema, rapaz.

Gerador do #ExistepesquisanoBrasil:

- 1) algum sabor de cultura pop: série, cinema, videogame, HQs, tatuagem;
- 2) alguma vertente de marxismo cultural: imagem da mulher, do negro, do gay;
- 3) alguma embromation pseudoacadêmica: representatividade, intersecção, processos cognitivos.

Lendo essa #existepesquisadornobr eu não sei quais são reais e quem tá zoando, e isso me parece parte do problema.

Embora existam, dentre as 99 mensagens que apresentam projetos de pesquisa, alguns textos elucidativos que utilizam vocabulário corrente, o número de ocorrências na utilização de jargões ou termos técnicos (total de 63) indica a ausência de preparo dos autores para adaptar o discurso ao repertório leigo.

THREADS: UMA TENTATIVA DE SENSIBILIZAÇÃO

Do total de 99 *tweets* de autoria de pesquisadores, dois deles se destacaram. Ambos são do campo da Astronomia e registraram em seus perfis que atuam na área da divulgação científica, tanto nas redes sociais como em publicações não-digitais dedicadas à ciência (como a Revista Galileu, da Editora Globo). Eles abordaram, em uma sequência encadeada de *tweets* – ou *thread* – os temas “financiamento à pesquisa” e “a realidade da vida de um pesquisador no Brasil”. Cada *thread* representa um

único texto sobre um mesmo tema, desenvolvido ao longo de vários *tweets*.

Para a análise do conteúdo desse material, compreendemos que a opção pela enunciação era a mais adequada. De acordo com Bardin (1977, p. 170), “se o discurso for perspectivado como processo de elaboração onde se confrontam as motivações, desejos e investimentos do sujeito com as imposições do código linguístico e com as condições de produção, então o desvio pela enunciação é a melhor via para se alcançar o que se procura.”

Ao realizar a leitura flutuante de ambos os *thread*, identificamos, primeiramente, três temas em destaque para cada autor. Em um dos perfis, os temas encontrados foram:

1. Pesquisa científica depende de verbas;
2. As verbas para pesquisas sofrerão cortes;
3. A realidade da pesquisa no Brasil é ruim. Com os cortes, tende a piorar.

No segundo perfil, destacaram-se os temas:

1. A precariedade material da vida de pesquisador;
2. A pressão constante vivida por pesquisadores;
3. A motivação para a pesquisa, apesar das dificuldades.

As figuras de retórica são elementos relevantes na análise da enunciação. Dentre elas, observamos a repetição de um mesmo tema e de uma mesma palavra (BARDIN, 1977, p 180).

A recorrência pode ser um indicador da importância do tópico. E nos seis temas expostos acima, as palavras “dinheiro” (quatro registros); bolsas (cinco registros); e cortes (três registros), além das expressões “não têm” (sete registros); “não vão” (quatro registros) e “sem” (cinco registros), apontam para a principal preocupação dos pesquisadores e para a qual desejam chamar a atenção do público. “Do mesmo modo que se postula um vínculo proporcional entre a frequência relativa de um tema numa mensagem, pode adiantar-se que a repetição, insistência de um tema que ressurge em momentos diferentes revela o investimento psicológico da pessoa nesse tema” (BARDIN, 1977, p. 180).

Também foi possível registrar a ocorrência das chamadas litanias, ou seja, a acumulação de repetições aproximadas ou a ausência de progressão do tema, fato que pode revelar a paixão do locutor pelo assunto ou a necessidade de aliviar uma tensão. Para a autora, a interpretação da ocorrência das litanias pode ser feita “em termos de descarga ou de tentativa de domínio de uma representação (o referente é manejado sob todas as suas facetas, para que se torne familiar)” (BARDIN, 1977, p. 179). Podemos ilustrar essa ocorrência no *thread* do segundo perfil analisado:

Eles não têm carteira assinada, ou seja, se ficarem doentes não terão auxílio doença nem podem se afastar pra cuidar da saúde. Eles não têm 13º salário no final do ano e nem direito a férias remuneradas de 30 dias. Se a bolsa for cortada, não vão receber auxílio desemprego. Como eles não têm carteira assinada, não estão contando tempo de trabalho (contribuição) para aposentadoria, ou seja, esses anos de trabalho não vão contar na previdência deles (2 anos mestrado + 4 anos doutorado). São, no mínimo, 6

anos “perdidos” de contribuição. E isso tudo recebendo R\$1.500,00 (mestrado) ou R\$2.200,00 (doutorado). Não é uma fortuna. Sem auxílio moradia, sem ticket refeição, sem cobertura de plano de saúde, sem vale transporte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos todo o percurso da divulgação científica e da comunicação pública da ciência, compreende-se que as barreiras se mantêm tal qual se posicionavam ainda na época de D. João VI. Se, no princípio, havia o medo do “roubo” de propriedade intelectual, nos dias atuais há outras barreiras comunicacionais.

Embora estratégias de diferentes governos federais tenham apontado para uma tentativa de desenvolvimento de cultura científica no Brasil, seguida de ações de comunicação pública e da divulgação da ciência, nenhuma dessas estratégias parece ter adquirido robustez suficiente para se consolidar e se perpetuar. É sintomático que pesquisas apresentadas ao longo deste trabalho tenham revelado que, embora os brasileiros declarem ter interesse pela ciência, não saibam nomear um cientista brasileiro ou um assunto de pesquisa em desenvolvimento nas universidades e centros de pesquisa do País.

No caso aqui estudado, a exposição da *hashtag* #Existe-PesquisaNoBR evidenciou a ausência de um suporte oficial de comunicação que se posicionasse ativamente ao lado desses pesquisadores que divulgaram seus estudos. Destacou também que a ciência praticada no Brasil ocorre à custa de sacrifícios e incompreensões. Aos pesquisadores, no momento em que se

viram colocados diante da ameaça ao desenvolvimento de seu trabalho, recorreram à única maneira que entenderam acessível naquele momento: uma ferramenta digital de larga abrangência, com potencial de gerar visibilidade às suas pesquisas. Foi um grito de socorro, por meio da mais limitada das redes sociais. Um *tweet* de 280 caracteres não traduz – nem em termos técnicos, nem em termos leigos – a complexidade de uma pesquisa científica. Não a explica. Muito menos a simplifica.

A análise realizada sobre o material disponível não identificou elementos que levassem a conclusões ou inferências que indicassem o sucesso da improvisada mobilização. A opção por vocabulário técnico pode ter sido o responsável por manter o tema em alta no *Twitter* brasileiro, mais destacadamente entre os perfis que possuíam claro vínculo com o mundo acadêmico. Falta ao pesquisador a habilidade para falar com as pessoas de fora de seu círculo. O debate sobre a qualificação dos cientistas para a comunicação precisa ter início na base da jornada acadêmica. Assim como é necessária a criação de uma cultura da ciência para o brasileiro, deve-se criar uma cultura de comunicação para o pesquisador, seja ele um jovem da iniciação científica, seja um pós-doutor. Sem essa qualificação, a comunicação pública da ciência no Brasil tende a permanecer um não-diálogo, com idiomas distintos de cada lado, onde a incompreensão mútua é perpetuada.

REFERÊNCIAS

BALIANA, F.; FERNANDES, L. “Viagem filosófica” do século XVIII ilustra desafio histórico de divulgar ciência no Brasil. In: VOGT, C.; GOMES, M.; MUNIZ, R. (Orgs.) **ComCiência e divulgação científica**. Campinas, SP: BCCL/ UNICAMP, 2018. p. 155-165.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Consolidação das recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**: conferências nacional, regionais e estaduais e Fórum Municipal de C,T&I. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012 – 2015**: balanço das atividades estruturantes 2011. Brasília, 2012.

_____. **Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional**. Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2016 – 2022. Brasília, 2016. Disponível em <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/publicacao/ciencia/ENCTI/MC-TIC_ENCTI_2016-2022_210x240mm_14.03.2017.pdf>. Acesso em 06 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **A ciência e a tecnologia no olhar dos brasileiros**. Percepção pública da C&T no Brasil: 2015. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2017.

BUZZMONITOR. **#existepesquisanobr**: o que o monitoramento desta hashtag nos revela? 10 ago. 2018. Disponível em <<https://www.buzzmonitor.com.br/blog/existepesquisanobr-o-que-o-monitoramento-desta-hashtag-nos-revela>>. Acesso em 10 set. 2018.

CALDAS, G. Mídia, ciência e sociedade, ou Jornalistas e cientistas: uma relação de parceria. **Observatório da Imprensa**, 20 jul. 1998. Disponível em <<http://observatoriodaimprensa.com.br/primeiras-edicoes/mdia-cincia-e-sociedade-oujornalistas-e-cientista-suma-relao-de-parceria/>>. Acesso em 30 ago. 2018.

____. Mídia e políticas públicas para a comunicação da ciência. In: PORTO, C. M.; BROTAS, A. M. P.; BORTOLIERO, S. T. (Orgs). **Diálogos entre ciência e divulgação científica**: leituras contemporâneas. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 19-36. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/y7fvr/pdf/porto-9788523211813-02.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2018.

CASTELFRANCHI, Y. et al. As opiniões dos brasileiros sobre ciência e tecnologia: o paradoxo da relação entre informação e atitudes. **História ciência e Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 20, supl. 1, p. 1.163-1.183, nov. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702013000501163&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 set. 2018.

ESCOBAR, H. Divulgação científica: faça agora ou cale-se para sempre. In: VOGT, C.; GOMES, M.; MUNIZ, R. (Orgs.) **ComCiência e divulgação científica**. Campinas, SP: BCCL/ UNICAMP, 2018. p. 31-36.

FIOCRUZ. Núcleo de Estudos de Divulgação Científica. **Os periódicos de ciência no Brasil do século 19**. Rio de Janeiro, 28 jan. 2009. Disponível em <<http://www.fiocruz.br/brasiliansa/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=77&sid=14>>. Acesso em 5 set. 2018.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Tradução Rosisca Darcy de Oliveira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

GOMES, W. Esfera pública política e comunicação em Direito e Democracia de Jürgen Habermas. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008. p 69-115.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v.2. Trad. Flávio Beno Siebeneichler: Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASWANI, M. F. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, M. K. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 81-97.

JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2001.

JARAMILLO LÓPEZ, J. C. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011(a). p. 61-80.

_____. C. Proposta geral de comunicação pública. In: DUARTE, J. **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2011(b). p. 246-267.

JURNO, A. C. A fórmula da ciência no Facebook: conteúdo + linguagem + usuários + algoritmos = alcance e visibilidade? In: FAGUNDES, V.; SILVA JR., M. G. (Orgs.). **Divulgação científica novos horizontes**: reflexões e experiências jornalístico-acadêmicas desenvolvidas no projeto Minas faz Ciência. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2017. p. 57-76.

LIMA, V. A. de. Comunicação poder e cidadania. **Rastros – Revista do Núcleo de Estudos de Comunicação**, ano VII, n. 7, p. 8-16, 2006. Disponível em <http://www.ielusc.br/aplicativos/ojs_necom/index.php/SECORD/article/view/124>. Acesso em 01 set. 2008.

_____. **Comunicação e cultura**: as ideias de Paulo Freire. 2ª. ed. rev. Brasília: Editora da UnB, Fundação Perseu Abramo, 2011.

MARCOS, A. **Ciencia y Acción** – una filosofía práctica de la ciencia. México: FCE, 2010.

MASSARANI, L. **A divulgação científica no Rio de Janeiro**: algumas reflexões sobre a década de 20. Rio de Janeiro, 1998. Dissertação

(Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em C&T (IBICT) e Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1998.

MATOS, H. **Capital social e comunicação**: interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

MEIRELLES, P. #existepesquisanobr: as narrativas na mobilização em prol da ciência brasileira. **Insightee**, 6 ago. 2018. Disponível em <<http://insightee.com.br/blog/existepesquisanobr-as-narrativas-na-mobilizacao-em-prol-da-ciencia-brasileira/>>. Acesso em 15 set. 2018.

MOREIRA, I. C.; MASSARANI, L. Aspectos históricos da divulgação científica no Brasil. In: MASSARANI, L.; MOREIRA, I. C.; BRITO, F. (Orgs.) **Ciência e público**: caminhos da divulgação científica no Brasil. Rio de Janeiro: Casa da Ciência – Centro Cultural de Ciência e Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro / Fórum de Ciência e Cultura, 2002, p. 43-64.

OLIVEIRA, J. C. de. As ciências no paço de d. João. **Hist. cienc. Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 6, nº 1, p. 165-179, mar. / jun. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 set. 2018.

OLIVEIRA, M. J. da C. Comunicação pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais. In: KUNSCH, M.M.K (Org).

Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009, p.465-484.

OLIVEIRA, M. J. da C. De públicos para cidadãos: reflexão sobre relacionamentos estratégicos. In: FARIAS, L. A. (Org.). **Relações públicas estratégicas**. São Caetano do Sul: Difusão: 2011. p. 79-87.

RIGHETTI, S. Ciência na mídia: onde estão os estudos de pesquisadores brasileiros? In: VOGT, C.; GOMES, M.; MUNIZ, R. (Orgs.) **ComCiência e divulgação científica**. Campinas, SP: BCCL/ UNICAMP, 2018. p. 23-29.

SIMIÃO, J. Por que os brasileiros se envolvem pouco nas políticas públicas de ciência? In: VOGT, C., GOMES, M., MUNIZ, R. (Orgs.) **ComCiência e divulgação científica**. Campinas, SP: BCCL/ UNICAMP, 2018. p. 181-188.

SOARES, F. #existepesquisanobr: o corte de recursos da CAPES e sua repercussão no *Twitter*. **Midiars – Grupo de Pesquisa em Mídia, Discurso e Análise de Redes Sociais**, 8 ago. 2018. Disponível em <<https://wp.ufpel.edu.br/midiars/2018/08/08/existepesquisanobr-o-corte-de-recursos-da-capes-e-sua-repercussao-no-twitter/>>. Acesso em 13 set. 2018.

TEIXEIRA, C. A. **A comunicação pública de ciência nos programas de pós-graduação em saúde coletiva do Brasil:** uma perspectiva a partir da concepção de coordenadores. 2013. Tese (Doutorado em

Saúde Materno Infantil). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-23052013-143416/pt-br.php>>. Acesso em: 31 ago 2018.

WOLTON, D. **McLuhan ne répond plus**: communiquer c'est cohabiter. La Tour d'Aigues:Édition de l'Aube, 2009.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SEGURANÇA

DISCURSOS POLÍTICOS, MÍDIAS E VIOLÊNCIA: PERCURSOS TEÓRICOS E NOTAS DE PESQUISA

Henrique de Linica dos Santos Macedo¹
Jacqueline Sinhoretto²

RESUMO

Medo e insegurança têm sido capitalizados por discursos políticos e empresas de comunicação, construindo uma comunicação pública sobre a violência pautada em visão hegemônica, com espaço reduzido para políticas públicas alternativas ou inovadoras. O artigo recupera o debate sobre mídia e poder na teoria social, bem como as principais pesquisas brasileiras sobre representações sociais da violência e sobre a cobertura do tema nos jornais e nos programas de TV. Nossas pesquisas apontam o uso de novas mídias para fomentar uma comunicação pública baseada em discursos populistas e punitivistas sobre políticas de segurança, indicando um aprisionamento em práticas culturais que produzem violência.

PALAVRAS-CHAVE: mídia, violência, representações sociais, segurança pública, novas mídias.

1 Mestre e Doutorando em Sociologia pela USFCar, pesquisador do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC), bolsista CAPES (mestrado), bolsista CNPq (doutorado). E-mail: henry_macedo@hotmail.com

2 Doutora em Sociologia pela USP, professora da UFSCar, coordenadora do GEVAC, bolsista de produtividade do CNPq e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto de Estudos Comparados em Administração do Conflito (INCT-InEAC). E-mail: jacsinhoretto@gmail.com

INTRODUÇÃO

Nas três décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou por um dos seus maiores períodos democráticos. Conhecido como Nova República (BIROLI, 2017), o período foi de consolidação do regime, com ampliação de direitos sociais e participação política, tendo sido encerrado pelo golpe contra a presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Contudo, nos mesmos anos, a violência no País se ampliou e, em paralelo ao avanço nos patamares de direitos humanos para diversas camadas sociais, os homicídios intencionais não pararam de crescer, os crimes patrimoniais se expandiram e as modalidades organizadas de violência se estruturaram de forma não conhecida anteriormente (SINHORETTO; LIMA, 2015). As relações entre democracia e violência tiveram a forma de um paradoxo (PERALVA, 2000), no qual a garantia dos direitos políticos e sociais avançou mais do que a garantia de direitos civis (CALDEIRA, 2000).

Durante o processo de abertura democrática, o aumento do que se chamou de “criminalidade violenta” ou “criminalidade urbana” foi percebido, principalmente no que diz respeito a furtos, roubos e a crimes de sangue. Desde essa época, os veículos de comunicação já se detinham sobre o assunto e cobravam das autoridades políticas e instituições de controle social alguma providência para conter o avanço dos números (CALDEIRA, 2000; PERALVA, 2000). Por outro lado, a persistência de outros fenômenos violentos, como a violência do Estado, a violência racial e contra mulher, contra crianças, além da violência no campo e no cárcere, foram temas com menor visibilidade nas mídias e também nas políticas públicas (ADORNO, 2003).

Nas três últimas décadas, violência, crime, insegurança e medo converteram-se em pautas diárias das mídias, gerando intensos debates entre diversos setores da sociedade, numa comunicação pública e política cada vez mais abrangente, mas ao mesmo tempo limitada em seu conteúdo hegemônico. Embora haja diversidade de leituras e propostas de enfrentamento da questão, a tendência tem apontado para um discurso de “endurecimento contra o crime”, muito mais do que para reformas institucionais e abordagens inovadoras. Pouco se questiona o que poderia ser feito para que as instituições da segurança pública tivessem sucesso em reduzir a sensação de insegurança e o medo. Paradoxalmente, o discurso de “guerra contra o crime” ou de combate aos “bandidos” encoraja ações que intensificam a violência institucional e apoiam a violação de direitos por parte das polícias e das instituições carcerárias.

O apoio social à resposta violenta ao crime tem tido o efeito perverso de aumentar o medo e as experiências de violação para parcelas sociais cujo sofrimento não faz manchetes de jornal. As ações de violência policial, se são apoiadas por uma parte da população, também despertam em praticamente metade dos brasileiros um sentimento de desconfiança em relação à polícia³ (DATAFOLHA, 2015; 2017) por considerá-la violenta, despreparada ou imprevisível. Os dados demonstram que há sentimentos

3 Reportagem do jornal Folha de S. Paulo de 6 de novembro de 2015 traz os números da pesquisa de opinião do Datafolha. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1702899-60-dos-paulistanos-tem-medo-da-pm-aponta-datafolha.shtml>>. Acesso em 3 jul. 2017. Outra pesquisa nacional do Instituto revelou que 49% dos brasileiros têm medo de sofrer violência da Polícia Militar. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1897905-1-a-cada-3-brasileiros-tem-medo-de-violencia-e-da-policia-aponta-pesquisa.shtml>>. Acesso em 3 out. 2017.

misturados sobre o tema e colocados em relevo nas conversações cívicas e cotidianas dos cidadãos – espaço original da comunicação pública.

Não obstante, a experiência com a violência é intensamente disseminada na sociedade brasileira, onde os padrões de medo são bem elevados. As pessoas temem por si, mas também por seus familiares, amigos e vizinhos (ADORNO; LAMIN, 2006). Um evento que vitima um indivíduo geralmente produz um rastro de medo muito mais amplo, pois cada pessoa próxima sente-se atingida pelo ato. O medo gerado pela identificação com a vítima é alimentado pela circulação de histórias sobre atos de violência experienciados por terceiros.

Outro traço característico do período da Nova República (1985-2016) é que o medo da violência e da insegurança foram capitalizados politicamente por setores da sociedade civil, pelas instituições de controle, partidos políticos e por empresas de comunicação de massa, assim como pelas empresas de segurança patrimonial. O medo do crime tem sido pauta de políticos que construíram suas carreiras explorando um discurso padronizado que critica políticas de direitos humanos, promete “dureza com os bandidos”, rechaça o controle da ação policial e elogia os seus abusos, desde os anos 1980. Radialistas e policiais se elegeram comunicando este discurso durante todo o período democrático, configurando o que acabou sendo chamado de “bancada da bala”.

O binômio crime e insegurança foi tema definidor das eleições de 2018, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, nas esferas federal e estaduais. Sempre nas pautas jornalísticas e nas redes sociais, foi explorado como principal cabo eleitoral para a con-

quista de votos, ao lado do discurso de combate à corrupção e das propostas conservadoras de retorno à “moral e bons costumes”.

O discurso de palanque baseia-se em “soluções fáceis” e de viés salvacionista, como acesso irrestrito a armas de fogo, ampliação de violências institucionais, (incluindo a letalidade), elogio do punitivismo como “justiça” e como forma de restabelecer “a ordem”. Nenhuma palavra é direcionada à necessidade de políticas integradas de segurança, prevenção à violência, controle da corrupção policial. O efeito tem sido paradoxal, uma vez que as redes políticas que se comunicam com esse discurso encontram-se fortalecidas, ao passo que violência e crime persistem como graves problemas sociais no País.

Nossas pesquisas têm apontado para o fortalecimento de uma forma de comunicar “a questão do crime” que não se baseia nem em evidências (estudos científicos ou análises de programas alternativos que deram certo) nem na aplicação irrestrita da lei (posto que inclui a defesa de métodos ilegais, como tortura e execução de suspeitos). Temos coletado material que corrobora o conteúdo e a forma discursiva que tem sido utilizada desde o início da Nova República, segundo autoras que nos antecederam nesse debate (CALDEIRA, 2000; PERALVA, 2000). Acompanhamos, nos projetos do nosso grupo⁴, como as novas mídias vêm sendo apropriadas para esse discurso e como novos temas são incorpo-

4 O Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC) da Universidade Federal de São Carlos completa dez anos em 2019, tendo já desenvolvido diversos projetos de pesquisa coletivos, associando-se a redes de pesquisa com universidades em diversas regiões brasileiras. Já foram defendidas no grupo cinco teses de doutorado e dez dissertações de mestrado, nas quais os discursos sobre violência e crime foram sempre objeto de cuidadosa análise.

rados às narrativas antigas (MACEDO, 2015a, 2015b; CEDRO, 2018; SILVESTRE, 2018).

Neste artigo procuramos apresentar o contexto que dá sentido aos discursos sobre o crime, seus elementos estruturantes, além dos lugares comuns que reproduzem. Iniciamos com a recuperação de estudos já realizados sobre o tema no Brasil, que nos ajudam a organizar e interpretar os dados que apresentamos na segunda parte do artigo.

De forma geral, identificamos que os discursos políticos padronizados sobre o crime associam a “desordem” nacional, o aumento do crime e da violência no Brasil, como já foi estudado e documentado por vários autores – com destaque a Teresa Caldeira (2000). Se nas pesquisas da autora a “desordem” era associada aos políticos democratas e às políticas de “humanização” da segurança pública e da justiça criminal, em nosso campo de pesquisa com operadores de segurança e justiça, a construção narrativa da “desordem” aparece associada à agenda da democratização como pauta “ideológica” que teria promovido no País uma “inversão de valores”. Este termo apareceu em nossas pesquisas (MACEDO, 2015a) desde 2011, nas conversas e entrevistas com policiais militares de diversos graus hierárquicos, e se fez recorrente também em falas nas diferentes mídias. Apesar das variações, a circulação desse enunciado culpa setores progressistas da sociedade e da política, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), por terem promovido uma série de transformações sociais que teriam causado a “degeneração social” de “valores morais” que vigoravam anteriormente na sociedade como a família, o trabalho, da religião, a educação e o respeito às instituições de controle e à autoridade policial.

Os adversários escolhidos por esse discurso são “os direitos humanos”, que há décadas são o moinho de vento da direita brasileira (CARAPAÑA, 2018; ROCHA, 2018), utilizando lugares comuns como “direitos de vagabundos”, restringindo a aplicação dos “direitos humanos aos humanos direitos”. É veiculada a ideia de que os políticos de esquerda “dão flores aos bandidos”. O debate sobre segurança pública e direitos humanos não é visto como intrínseco ao espaço público (lugar de discordância legítima e problematização sobre o fracasso das políticas públicas e das práticas abusivas), mas como resultado da “inversão de valores”.

Em nossa avaliação, a virulência dos discursos antagonistas aos direitos humanos e aos políticos de esquerda esconde o fato de que – dada a adesão majoritária ao punitivismo – bem poucas políticas alternativas foram levadas a cabo, mesmo em governos de partidos de esquerda. Ao contrário, os governos de partidos destacados na oposição ao regime militar (PMDB e PT) e de partidos consagrados pela democracia eleitoral (como o PSDB) não promoveram grandes reformas na segurança pública e na justiça criminal. O encarceramento cresceu vertiginosamente, o número de pessoas mortas pelas polícias aumentou, penas alternativas não se tornaram políticas de massa.

O campo de políticas de segurança pública tem sido constituído em movimentos de disputas entre visões e projetos distintos, mas a verdade é que nenhum governo de direita ou esquerda deu centralidade à redução da violência e à proteção da vida. Houve avanços e experiências bem-sucedidas, mas elas também se dissolvem com muita facilidade em razão de (des)continuidades institucionais. Como resultado, não tivemos reformas significativas na segurança, nas polícias, na justiça criminal e nas

prisões (SINHORETTO; LIMA, 2015). E a repetição das práticas do passado é um entrave para novas visões, sendo solo confortável para o crescimento do discurso autoritário sobre crime e violência nas mídias e na comunicação pública e política, de forma geral.

MÍDIA, PODER E SOCIEDADE

São inegáveis as transformações recentes nas culturas pelo avanço das tecnologias de informação. O debate das ciências humanas e da filosofia, entretanto, conta com posições divergentes sobre papel dos meios de comunicação e suas relações com a mudança ou reprodução das relações de poder. Refletindo principalmente sobre o vínculo entre a comunicação e o modo de produção capitalista, a teoria crítica, sobretudo escrita por autores da Escola de Frankfurt, analisa os efeitos das mídias na cultura e sua interferência na sociedade. Segundo essa linha, de forma resumida, a entrada do modo capitalista na produção cultural afetou-a de maneira substancial, tornando-a um bem de consumo e esvaziando a capacidade de criação de culturas singulares, o que limitou as formas de expressão, interpretação e crítica (BENJAMIN, 1987; ADORNO E HORKHEIMER, 1985; ADORNO, 1987b; COHN, 1987).

Em seu texto *O Narrador*, Benjamin (1987) adota um tom melancólico ao argumentar que a arte de narrar estava para ser extinta. Para ele, as experiências das pessoas estavam em baixa, já não conseguindo produzir qualquer forma de expressão comunicável. O indício desta extinção para o filósofo era a forma como a imprensa foi utilizada pela burguesia, tanto para produção de

romances – escritos e lidos de maneira solitária – quanto para a produção de jornais que teriam inventado a informação. O autor capta a fórmula essencial da informação na fala de um editor do jornal francês *Le Figaro*: “para meus leitores [...] o incêndio num sótão do Quartier Latin é mais importante que uma revolução em Madri” (BENJAMIN, 1987, pág. 202). A produção da informação corrobora o afastamento geográfico e de tradições de outros povos. Dessa forma, o imediatismo constrói a informação e não permite o espaço para a divergência do leitor.

O impacto dos meios de comunicação em massa na vida social seguiu sendo assunto central, ainda mais depois da chegada da televisão (ADORNO, 1987a; BOURDIEU, 1997). Adorno, por exemplo, considerou a televisão uma invenção decisiva na América do Norte, analisando-a nos aspectos sociais, técnicos e artísticos. A relação intrínseca e inseparável destes aspectos permitiu analisar as mensagens abertas ou ocultas que são transmitidas ao telespectador, na mesma lógica vigente em toda a indústria cultural e servindo como mais uma forma de influenciar a consciência do público. Adorno (1987a) argumenta que a TV completa o sequestro da existência privada, oferecendo o mundo visível com símbolos e mensagens que expropriam a capacidade de reflexão, por meio de mensagens que reforçam o *status quo*, impedindo qualquer vislumbre de mudança.

Em outro texto, Adorno e Horkheimer (1985) explicam que a indústria cultural produz homogeneização, expropriando das massas a capacidade de criar e organizar suas próprias pautas e suas manifestações culturais. Neste sentido, apontam a imprensa como uma invenção burguesa destinada a informar esta classe e a formá-la. Como produto da indústria cultural, a imprensa seria

um meio de representar e cristalizar as relações de poder, auxiliando na dominação de homens sobre os outros e sobre a natureza. Desta forma, a imprensa, junto com o canhão e a bússola, teria mudado a história da humanidade. Por isso, se o projeto filosófico do esclarecimento era desencantar o mundo e libertar os homens, a imprensa e outras tecnologias de informação teriam servido ao projeto oposto – o de reencantar o mundo, mudando até mesmo a forma como se conduzem as guerras e disputas políticas. A Segunda Guerra Mundial teria sido o maior exemplo até então da utilização dos meios de comunicação como parte importante da propaganda fascista e nazista (ADORNO, 2015).

O sociólogo Pierre Bourdieu (1997) não tem uma visão tão pessimista sobre a mídia, mas identifica o jornalismo como amplamente pressionado pelo campo econômico em virtude das exigências de audiência, submetendo a produção cultural à lógica comercial – o que coloca em risco a democracia. Contudo, o autor reconhece que apesar de largamente utilizado como forma de opressão simbólica, o jornalismo possuiu a potência de se tornar um instrumento em favor da democracia direta, sendo campo de disputa por visões, versões e representações.

A incessante busca por audiência é o que levaria à busca rotineira por “furos jornalísticos”, na qual a televisão desenvolve métricas distintas para selecionar o que é dito ou não dito, o que é importante e o que deve ser desconsiderado. A tendência de entretenimento aliado à notícia condiciona escolhas pelo que é considerado sensacional, espetacular e, ainda, ressalta nos fatos essas características para torná-los vendáveis (BOURDIEU, 1997).

Ao situar o campo midiático, a socióloga brasileira Maria Stella Grossi Porto (2009) discute as diferentes perspectivas so-

bre a mídia, seja a ideia de que ela é uma expressão cultural, seja a problematização de sua autonomia no conjunto de determinantes da vida coletiva. A respeito da relação entre mídia e violência, a autora prefere seguir pela ótica da teoria das representações sociais.

REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DA VIOLÊNCIA

Porto (2002, 2009, 2014) vem argumentando em seus textos que as mídias são uma das principais produtoras de representações sociais, sobretudo nas democracias contemporâneas, sendo capazes de orientar as condutas de diferentes atores sociais e fomentar as conversações cívicas na sociedade. Neste sentido, no campo da segurança pública e das representações da violência, a produção e recriação dos fatos pelos veículos de comunicação têm proeminência na construção do imaginário social sobre esses temas. Para a autora, existe influência dos meios de comunicação nos debates e nas decisões sobre as políticas públicas, principalmente na área da segurança, visto que as representações sociais veiculadas são meios privilegiados de expansão e maximização de crenças, valores e anseios de alguns setores sociais.

As representações sociais são um conjunto de noções, teorias e práticas construídas pelos indivíduos para compreenderem o mundo em que estão inseridos, a fim de responder e explicar os diferentes estímulos e fenômenos que se apresentam diariamente. No nível coletivo, as representações são esquemas socialmente compartilhados e capazes de orientar a prática social. Ao pensar a violência pelos diferentes enunciados propagados pela

mídia, pode-se acessar o imaginário condicionante da experiência dos indivíduos (PORTO, 2014). Como máximas que orientam condutas e podem formar conexões de sentido, as representações são substrato do imaginário social e matéria-prima do fazer sociológico (PORTO, 2002, 2014).

O mundo “virtual” constantemente constrói o “real”, provocando fissuras, deslocamentos e outras transformações; essas interferências, quando são iniciativa dos meios de comunicação de massa, tendem à produção do real espetacularizado (PORTO, 2002). No plano das representações sociais construídas pela mídia, a violência tem adquirido centralidade, especialmente em manifestações de uma violência cruel.

A violência é um termo polissêmico, como lembra a autora, e seu significado depende das diferentes significações culturais que cada sociedade irá lhe atribuir (PORTO, 2014). Como decorrência, a violência não pode ser associada ou pontuada como substância de qualquer grupo social ou território. A violência é uma categoria de acusação que surge como um objeto de disputa na definição de normalidades. Compreender quem ou o que é considerado violento para um grupo nos permite apreender sentidos, valores e crenças estruturantes da vida social para aquele grupo, como se dão os julgamentos morais e hierarquizações. A acusação de ser violento é, inclusive, nas sociedades do presente, uma justificativa para a existência instrumental da exclusão social (PORTO, 2002, 2014). Para a autora, os meios de comunicação têm impacto na estruturação de sociabilidades violentas ao veicularem representações espetacularizadas da violência que influenciariam sua utilização tanto como forma de distinção social, quanto como meio de resolução de conflitos.

Considerando que as mídias são uma forma de mediação entre o mundo e os indivíduos, por um lado elas possibilitam a informação do “agora” a uma velocidade muito grande, e por outro, produzem um conjunto de significados mesmo para os indivíduos que não tenham contato imediato com os “fatos” ou “manifestações violentas” no seu cotidiano. Uma outra faceta é que a escolha do que será ou não veiculado implica em silenciamentos de significados, narrativas e fatos que não serão apresentados ao público. Desta forma, a violência se tornou um dos produtos mais rentáveis no mercado da informação: mesmo aqueles que não a sentem no cotidiano das suas relações sociais passam a consumi-la, ainda que de forma indireta ou mediada.

Transitando da teoria para os resultados das pesquisas feitas no Brasil, Porto identifica as afirmações massificadas e reiteradas pelos meios de comunicação: a violência é eminentemente um problema urbano; é um fenômeno que só vem crescendo no Brasil, sem sinal de melhora a curto prazo; a pobreza é uma das causas da violência; a instituição familiar está em crise; a desagregação moral provoca o enfraquecimento de valores e violência; o trabalho feminino fora do lar desestabilizou a família; a religião deixou de ter papel preponderante como controle social (PORTO, 2009).

Segundo a socióloga, a força dessas premissas se encontra na repetição; sua veiculação reiterada produz um efeito de sua cristalização como verdades. Por meio dessas representações sociais, os meios de comunicação passam a chamar para si o papel de interferir nas políticas públicas e fomentar soluções políticas para o fenômeno – criando os contornos da comunicação e do debate públicos sobre esses temas. As propostas são elaboradas

a partir deste conjunto de ideias, de “diagnósticos” sobre a violência com toda sua potência de adesão social e suas graves limitações.

Um exemplo é a construção discursiva dos meios de comunicação sobre o crime como barbárie, veiculando a imagem de um território mergulhado no caos, como no caso recente do Rio de Janeiro (2018), que deu causa à intervenção militar na área da segurança pública. A dramatização midiática produz demandas dos próprios meios de comunicação que cobram as autoridades. Do Executivo é cobrada efetividade do trabalho policial, cobram-se punições ao Judiciário e do Legislativo pede-se o endurecimento das leis. A cobrança sempre reitera rigor e reforço punitivo.

No caso do Rio, as imagens de caos e descontrole no período do carnaval de 2018 criaram uma representação que não corresponde a nenhuma oscilação significativa dos eventos criminais registrados na cidade no período. A representação social veiculada pela TV propõe e endossa, por meio da narrativa de crises, um tipo de solução para o fenômeno da violência que responde aos interesses de um território específico na cidade, de grupos profissionais, de redes políticas, de uma classe social, de uma visão de mundo específica. Ao mesmo tempo, são ocultados fatos (como a estabilidade das ocorrências criminais no período), interpretações divergentes e formas alternativas de políticas públicas para lidar com a questão. A comunicação pública sobre o assunto, então, vai se moldando quase uniformemente em função das referências massivas ofertadas pelas mídias.

Em matéria de enfrentamento da violência e redução de crimes, as grandes mídias têm veiculado um diagnóstico muito particular da questão e, apesar de constatarem o fracasso das

políticas públicas vigentes, reiteradamente propõem a intensificação das mesmas ações: endurecimento das leis, ações policiais militarizadas, ocupação policial e militar dos territórios de favelas, sem discutir custos econômicos e sociais ou mesmo a efetividade das ações já tentadas. Os movimentos sociais, ao contrário, têm denunciado a violência desmedida dessas ocupações e a perversão de seus custos financeiros. Mas o ponto de vista dos movimentos organizados das favelas ocupadas não tem espaço de representação nas mídias tradicionais – o que constrange a livre e ponderada comunicação pública ideal.

O conjunto analítico apresentado até aqui ganha ainda mais força se lido em conjunto com os resultados da pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança Pública e Cidadania (CESeC) em 2016, coordenada por Silvia Ramos e Anabela Paiva, intitulada “Mídia e Violência – O que mudou em uma década”. Os dados apresentados se referem à análise de conteúdo de três jornais impressos de Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará. A pesquisa analisou 1.778 notícias representativas de cada semana entre maio e setembro de 2015.

Entre os resultados, a investigação mostrou que os jornais fluminenses são os que mais publicaram sobre violência urbana, com foco mais regional do que nacional. Nos impressos de São Paulo ocorre o oposto: há maior cobertura sobre os registros que envolvem o Rio de Janeiro do que o próprio estado. Contudo, em relação aos homicídios intencionais, os jornais não acompanharam a mudança de cenário, com queda no número de ocorrências no Sudeste e aumento nas regiões Norte e Nordeste do País: eles continuaram com a pauta regionalizada no Sudeste, dando relevo ao crescimento das taxas de crimes contra o patrimônio,

cobrindo os eventos como a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e casos de “ataques”, como os de 2006 em São Paulo (RAMOS; PAIVA, 2016).

Os territórios mais cobertos pela mídia são as favelas – especialmente as que foram ocupadas com a implementação das UPPs. Ao mesmo tempo, há um silenciamento territorial em relação às favelas ocupadas por milicianos e às cidades da baixada fluminense que têm forte presença desses grupos.

As autoras descobriram que o foco das narrativas jornalísticas não são os atos de violência, mas antes as ações de forças de segurança, como a Polícia Militar e o Exército, com destaque menor para a atuação da Polícia Civil. Os atos de violência aparecem em segundo lugar, seguidos das notícias sobre decisões do Judiciário e atuação do Ministério Público. O olhar para as decisões é pautado pela cobrança para um agir punitivista. O que é menos noticiado são temas como políticas de segurança pública, drogas e sistema penitenciário.

O estudo aponta a importância da hierarquização das pautas como mecanismo de formação de agenda do debate público. As autoras argumentam que a força dos meios de comunicação não está em transmitir conteúdos e formar opiniões, mas na “atribuição de importância” a assuntos continuamente expostos (RAMOS; PAIVA, 2016). A escolha do que o jornalismo deve ou não cobrir acaba por determinar, em maior ou menor grau, a pauta da própria ação dos atores políticos. Por isso, polícia e crime, que somam mais da metade da cobertura da imprensa, tornam-se os temas mais relevantes. A pesquisa desmente também a versão de que os jornais somente criticam a atuação da polícia, conforme argumentam aqueles apoiadores (como os políticos)

que têm a polícia como palanque. Dois terços das reportagens analisadas (66%) trataram de operações que levaram a prisões ou apreensão. No caso de jornais que dependem de venda em banca, esse número cresce. Os casos de denúncias de abusos e crimes cometidos por policiais representaram 13% da amostra. O único jornal analisado que mais veiculou matérias sobre esse assunto, a Folha de S. Paulo, atingiu 35% neste quesito – percentual ainda abaixo das notícias positivas e neutras sobre ações policiais (RAMOS; PAIVA, 2016).

Ainda sobre a polícia, a pesquisa demonstra que boletins de ocorrência e a fala de policiais são a principal fonte das reportagens. Ressaltam, contudo, que outras fontes (como as vítimas, parentes de vítimas e algumas testemunhas) passaram a ter voz nos textos ao longo do tempo. O crescimento da importância do tema violência nas redações teria produzido aumento de recursos e de profissionalismo. Contudo, o número de pesquisadores ouvidos pelas reportagens ou moradores dos locais ainda é muito baixo.

Quanto a vítimas e agressores, é majoritária a descrição por sexo e idade. Mas raça e etnia não aparecem nas reportagens. A pertença racial, bem como a discussão sobre o racismo, quase não é mencionada nas publicações sobre fatos no Brasil. Quando aparecem, dizem respeito a casos em outros países, como nos Estados Unidos, quando um “jovem negro” foi “agredido” ou “assassinado” por policiais em 2015.

Além das ausências já citadas, a pesquisa descreve um “deserto de contextualização” nas notícias, em que elementos de contexto praticamente não são relatados. Casos de violência contra a mulher ou relacionados à “diversidade sexual” quase não são

veiculados pelos jornais. Existe sobrerepresentação estatística de algumas palavras como: mortes/homicídio/assassinato; polícia/PM e ações; armas de fogo; medo/horror/pânico/assusta. A relação entre silêncios e sobrerepresentações informa que, há pelo menos uma década, constrói-se um círculo de significações para retratar e explicar a violência ao público (RAMOS; PAIVA, 2016).

HIPERCRIME

Nos últimos anos, programas que mostram a ação policial no formato reality show cresceram bastante no Brasil. A princípio, inspirados em programas americanos, repórteres passaram a acompanhar a rotina de alguns policiais, de unidades distintas. A RedeTV é responsável por transmitir o programa *Operação de Risco*⁵, que acompanha diversas ações da Polícia Civil e algumas unidades de choque da Polícia Militar. A Rede Bandeirantes produzia o programa *Emergência 24 horas* – que já não é transmitido –, e passou a veicular o *Polícia 24 horas*⁶ (ainda no ar), acompanhando ocorrências atendidas pela PM. Nos canais pagos, o AXN começou a transmitir em 2016 o P.O.L.Í.C.I.A., produzido no Brasil, que segue o mesmo formato dos demais. Todos são modalidades de reality shows que pretendem, além de “mostrar o trabalho policial”, produzir uma forma de entretenimento, em que a “ação” é o principal atrativo.

Programas que mesclam informação e entretenimento para mostrar a violência não são novos. Há algumas décadas, o pro-

5 <https://www.redetv.uol.com.br/operacaoderisco/>

6 <https://entretenimento.band.uol.com.br/policia24h/>

grama *Aqui Agora*, do SBT, fez muito sucesso. Outros, como *Brasil Urgente*⁷ (da Band) e *Cidade Alerta*⁸ (da Record), também acompanharam a popularidade dos roteiros que priorizam ações policiais e narram as “atrocidades” cometidas por “criminosos”. Dentre os programas que utilizam a espetacularização da violência como forma de entretenimento, destacamos o *Linha Direta* (da Globo), objeto de estudo do sociólogo Alex Niche Teixeira (2002, 2009).

Teixeira (2002, 2009) argumenta que esse programa conseguiu articular duas tendências dos meios de comunicação de massa de sua época. Ao dramatizar crimes “reais” e pedir auxílio da população para informações sobre o caso ou sobre o paradeiro do “suspeito foragido”, o programa *Linha Direta* seguia a tendência de mesclar informação com entretenimento e permitia a interação da audiência com o programa. A dramatização permitia incrementar a narrativa com uma carga emocional, buscando no telespectador uma vinculação empática com a vítima. Isto mobilizava a audiência para a utilização dos canais da emissora para fazer denúncias.

Os homicídios intencionais foram retratados em 501 dos 608 episódios de *Linha Direta* que foram ao ar (o programa foi exibido entre os anos de 1999 a 2007). A escolha pelo homicídio intencional visava, por um lado, obter casos em que a polícia já estava mais avançada na investigação e possuía elementos para a dramatização, e por outro lado, a produção selecionava casos em que a vítima e o agressor tinham um relacionamento prévio (técnica semelhante à utilizada por programas norte-americanos).

7 <https://noticias.band.uol.com.br/brasilurgente/videos/>

8 <http://recordtv.r7.com/cidade-alerta>

As semelhanças não são casuais, segundo Teixeira (2009). O primeiro a explorar este modelo foi um canal da Alemanha Ocidental que, em 1967, tentava obter informações para casos complexos, em parceria com a polícia. Em 1984, o canal público inglês BBC, inspirado no formato, criou o *Crime Watch UK*, também em parceria com a polícia. Seu sucesso influenciou o canal FOX a produzir o igualmente famoso *America's Most Wanted*, em 1988. O surgimento destes programas na década de 1980 responde a um contexto de transformações sociais, econômicas e culturais ensejadas pela popularização da televisão, o início da globalização e o aumento das taxas criminais. Outro dado é que, no período, Estados Unidos e Inglaterra haviam eleito governos neoconservadores, de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, impulsionando a demanda por punitivismo e encarceramento. Logo, o crime passou a ser construído como uma ameaça para a sociedade, legando à comunidade a obrigação de lutar para se preservar, para “acabar com o mal” uma vez que os controles sociais clássicos estavam sobrecarregados. A propagação do neoliberalismo na economia contaminava outros setores: por exemplo, a ideia de que o indivíduo deveria tomar para si a responsabilidade por sua própria segurança impulsionou não só a participação nestes programas, mas foi acompanhado da intensa busca por segurança privada (TEIXEIRA, 2009).

No caso brasileiro, o programa *Linha Direta* não foi criado em parceria com a polícia, o que propiciou explorar críticas ao sistema de justiça criminal, contribuindo para deslocar a confiança da população das instituições de controle sociais clássicas, como polícia e justiça, para a emissora de televisão. Todavia, os casos selecionados pelo programa já possuíam informações que

permitiam, quase sempre, uma narrativa de sucesso da polícia em identificar e prender o acusado.

De maneira geral, os programas de diferentes nacionalidades impulsionaram a apresentação de um hipercrime, quer dizer, um crime que deixava sua polifonia do “real” para ganhar contornos narrativos do entretenimento “virtual” (TEIXEIRA, 2009). Neste sentido, a primazia é da vítima, portadora de voz, ao mesmo tempo em que a narrativa direciona o telespectador a culpabilizar os suspeitos. O crime ganha cenário, fotografia, efeitos sonoros, pós-produção e roteiro; os envolvidos se tornam personagens comuns em dramas, ganhando reforço em traços específicos de sua personalidade ou em fatos da sua história. No plano simbólico, a narrativa acaba por fazer o papel de um promotor que se dirige ao júri.

Esta construção, como afirma Teixeira (2009, 2011), julga e condena de maneira antecipada casos que ainda não haviam passado da fase de investigação, em que não havia nem denúncia formal ao sistema judicial, tampouco construção do contraditório. No plano geral, os programas que seguem esta linha alimentam a ideia de que o crime é uma ameaça social, que a sociedade como um todo deve fazer com que o responsável pela violência seja punido com rigor, que a vigilância social deve ser maior e que é o indivíduo, e não o Estado, o responsável por fazê-lo.

AS MÍDIAS DIGITAIS

Em poucos anos, as mídias digitais tiveram ampla difusão e passaram a ser a forma prioritária de disseminação de conteúdo, troca de mensagens e construção de narrativas. Em suas diver-

sas formas, se constituíram como a principal fonte de informação para um número muito grande de pessoas. Contudo, como adverte Miskolci (2011), as mídias digitais são meios que transformaram as formas de comunicação que as precederam (cartas, jornais, rádio, TV). O avanço da tecnologia digital passou a criar, manter ou aprofundar as relações sociais, mediadas pela interface dos novos meios, criando uma relação contínua de interações *on/off-line*. Os limites da interação pelas plataformas digitais e a interação no cotidiano fora delas vão se tornando cada vez mais borrados, ao passo que, ao invés de só consumirmos os conteúdos digitais, também passamos a produzi-los e compartilhá-los (MISKOLCI, 2016).

A maioria das tecnologias comunicacionais foi desenvolvida com estímulos estatais, principalmente durante e depois da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, com objetivos estratégicos nas áreas bélica e política. Apenas no final dos anos 1990 é que a *internet* se tornou um produto comercial e acessível, com a difusão dos *sites* e das plataformas como *Facebook*, popularizando-se definitivamente com a difusão da tecnologia nos *smartphones* (CASTELLS, 2011; MARTINO, 2015; MISKOLCI, 2016; SIBILIA, 2016).

Temos procurado entender o impacto dessa nova forma de recepção e emissão de conteúdo relacionado à violência e controle do crime. Um primeiro aspecto trata de compreender que a *internet* não inaugurou uma nova forma de produção de conteúdo sobre os fenômenos sociais. Ao contrário, ela permitiu que outros sujeitos pudessem produzir conteúdo. Quando o tema é violência, pudemos perceber em pesquisas realizadas no Grupo de Violência e Administração de Conflitos – GEVAC (MACEDO, 2015a;

CEDRO, 2018) que diversos sujeitos passaram a ocupar tais espaços para difundir e compartilhar suas narrativas, valores, moralidades e opiniões sobre o tema. Ao lado das pessoas comuns, observamos o destaque aos policiais (principalmente os policiais militares) na difusão de conteúdo sobre crime e seu controle. Mas também é interessante notar que mesmo as pessoas que integram os mercados ilegais produzem e difundem conteúdo nas redes sobre suas atividades e modos de vida.

Em pesquisa realizada em Luziânia, no estado de Goiás, a respeito do fenômeno dos homicídios intencionais, André Cedro (2018) observou a formação de redes familiares e de vizinhança voltadas à vigilância comunitária. Essas redes, que utilizam principalmente o *WhatsApp* e o *Facebook*, foram criadas para compartilhamento de informações, sobretudo para monitoramento de suspeitos e notícias de crimes. Em sua observação participante, o autor identificou que o discurso dos que interagem é permeado pela reprodução da dicotomia “cidadãos de bem” e “bandidos”, na qual as representações sobre a violência seguem reproduzindo diagnósticos e narrativas que já existiam antes dos meios digitais.

Cedro (2018) observou que as mídias digitais são utilizadas por todos os envolvidos nas relações marcadas por crimes violentos: moradores dos bairros, operadores do mercado ilegal e policiais se comunicam em aplicativos para compartilhar informação. Além de páginas locais especializadas em notícias de crimes, os moradores dos territórios estudados mantinham canal direto com a Polícia Militar para comunicar atividades suspeitas, crimes e outras informações, por meio de um grupo no *WhatsApp*.

A construção da suspeição nestes espaços segue a lógica de reprodução de estereótipos sobre o estranho e sobre quem são os

“bandidos”. As redes sociais, porém, permitem acrescentar às narrativas orais elementos como fotos e vídeos que às vezes ampliam a polifonia sobre um evento criminal, às vezes contribuem para fixar ainda mais os estereótipos. Dada a frequência da ocorrência de crimes de sangue nos bairros estudados por Cedro (2018), as imagens são muito buscadas pelos usuários para identificar se as vítimas ou os agressores são pessoas conhecidas. Famílias que têm jovens estão sempre preocupadas com sua segurança, o que as impulsiona a colaborar na vigilância comunitária. A percepção de insegurança não é amenizada pela participação nas redes – ao contrário, pode ser dinamizada, pois todo e qualquer fato passa a ser conhecido num curtíssimo intervalo de tempo por um número muito grande de pessoas. Informações que antes eram transmitidas no ritmo dos encontros presenciais com parentes e vizinhos, agora têm seu fluxo acelerado. Essa velocidade, imediaticidade e o contato permanente com as cenas violentas trocadas nos aplicativos podem ter contribuído para aprofundar a percepção de que antigamente a cidade era tranquila e que hoje todos são vítimas do medo do crime.

Outra utilização mediada pelo aplicativo de mensagens é a dos policiais, que também o usam para seus contatos profissionais e compartilhamento de informações sobre operações. Segundo análise de Cedro (2018), os policiais recorrem ao aplicativo por diversos motivos, seja pela falta de equipamentos de comunicação (como rádio), seja por entenderem que o aplicativo constitui uma forma mais segura ou mais completa para dividirem informações (compartilhando imagens, por exemplo), o que o pesquisador chama de *utilização para apoio tático*.

Outra mídia utilizada por policiais é o *Facebook*, com o propósito de divulgação do seu próprio trabalho ou da corporação, a

fim de construir uma imagem positiva. A mídia social, neste aspecto, é um campo de disputa, e a participação dos policiais e das polícias visa à construção de legitimidade e apoio populacional para pedir mais investimentos aos governos. Para a Polícia Civil de Goiás, a utilização das páginas no *Facebook* adquire relevância já que seu trabalho é pouco visível se comparado ao da Polícia Militar.

André Cedro observou ainda que as redes sociais são também utilizadas por pessoas vinculadas a mercados ilegais e integrantes das chamadas “facções”. Um exemplo foi a ampla divulgação de fotos e vídeos de disputas entre grupos pela hegemonia dos mercados ilícitos e do controle do sistema prisional em 2018, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil (CEDRO, 2018, pág. 155). A divulgação de cenas sangrentas, evidenciando crueldade e destemor, funciona como ameaça, recado aos opositores, difusão de informação entre grupos distantes geograficamente e alinhamento estratégico.

Henrique Macedo (2015a, 2015b) encontrou em sua pesquisa duas formas distintas de utilização das mídias digitais, principalmente do *Facebook* e do *YouTube*. Os vídeos disponíveis nessas plataformas se tornaram um meio de acesso às opiniões e pontos de vista de policiais e políticos sobre as políticas públicas na área de segurança desenvolvidas de 2009 a 2012. Durante esse período, no estado de São Paulo, foi muito alardeada uma política de enfrentamento e “combate” a suspeitos de integrarem o PCC⁹. As ações policiais contra eles tiveram o protagonismo das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA) – modalidade de policiamento realizada pelo 1º Batalhão de Policiamento de Choque.

9 O Primeiro Comando da Capital – PCC é considerado a principal rede de crime organizado no estado de São Paulo pelas autoridades da Segurança.

A análise do período de 2009 a 2012, quando a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo priorizou o enfrentamento militarizado, identificou que as redes sociais *Facebook* e *YouTube* foram utilizadas pelos responsáveis pelas ações policiais letais. Duas figuras-chave para a implementação dessa política, Antônio Ferreira Pinto, então Secretário de Segurança Pública, e Paulo Lucinda Telhada – conhecido como coronel Telhada e comandante da ROTA à época –, utilizaram essas plataformas como forma de propaganda política. Eles conciliaram com as redes sociais a sua projeção nas mídias convencionais por estarem à frente de ações contra o “crime organizado”, impulsionando suas campanhas para deputado federal e estadual em 2014. Coronel Telhada conseguiu se eleger como o segundo deputado estadual mais votado de São Paulo naquele ano, com 253 mil votos.

O sucesso do coronel e o fracasso do ex-secretário nas eleições de 2014 podem estar relacionados ao modo como cada um utilizou as mídias sociais. De um lado, o ex-secretário se apresentou como o político responsável por valorizar a ROTA e implementar as condições necessárias para que aquela unidade pudesse atuar contra o “crime organizado”. A imagem de político conjugada com uma baixa produção de conteúdos nas redes sociais deve ter contribuído para que ele não ganhasse a projeção política no pleito. O caso do Coronel Telhada (PP)¹⁰ é outro, tanto que conseguiu sua reeleição em 2018 com 214 mil votos, sendo o quarto deputado mais votado no estado. Durante 2014, a figura de Telhada aparecia como um herói na Polícia Militar, símbolo do “combate ao crime organizado”, figura central para representar

10 O atual partido do Coronel Telhada é o Partido Progressista (PP), mas ele se elegeu em 2014 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

os policiais e os “cidadãos de bem” contra os “bandidos”. A estratégia de Telhada para a disseminação de conteúdo contou com a criação de uma página no *Facebook* que possui atualmente¹¹ quase 2 milhões de curtidas e um perfil no *Instagram* com 449 mil seguidores.

Ambas as votações do deputado estadual permitem supor que no primeiro pleito as pautas do “crime organizado” e do “combate ao crime” eram mais presentes na mídia, o que possibilitou a sua projeção política; contudo, no segundo momento, os jornais priorizaram a crise política nacional e a corrida presidencial. Em São Paulo, por exemplo, a deputada estadual mais votada em 2018 foi Janaína Paschoal, uma das responsáveis pelo pedido do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, com a marca de 2 milhões de votos. Mesmo que o coronel tenha perdido eleitores, dois policiais militares que serviram na ROTA sob seu comando – e que seguiram sua estratégia nas redes sociais – também se elegeram como deputados. São eles: o Major Mecca (PSL), eleito deputado estadual com imagem atrelada ao então candidato à Presidência, Jair Bolsonaro, e contando com 400 mil seguidores em sua página no *Facebook*, além de 46 mil no *Instagram*; e o Capitão Derrite (PP), que se elegeu deputado federal, acumulando mais de um milhão de curtidas no *Facebook* desde seu tempo como tenente na ROTA, e 235 mil seguidores em seu perfil no *Instagram*. Ambos apareceram em diversos programas policiais, como o *Brasil Urgente*.

Os dados expostos demonstram como as mídias sociais servem, para além da divulgação do trabalho dos policiais, como

11 O levantamento do número de curtidas e seguidores nas duas plataformas foi realizado em janeiro de 2019.

uma forma de palanque político a impulsionar suas candidaturas. Todas as personagens citadas têm em comum pautas de recrudescimento penal, fazendo coro com o punitivismo, o aumento dos investimentos na Polícia Militar e a crítica à punição de policiais que praticaram violência contra suspeitos (inclusive letal). Todos, ao seu estilo e forma, construíram discursos políticos propondo ações de “combate ao crime organizado”, encontrando eco no debate público. Entender a formação de páginas nas mídias sociais é importante, uma vez que essas plataformas se tornaram o principal meio formador de opinião para muitos. Neste espaço, verificou-se a utilização de pautas que despertam de alguma forma as emoções das pessoas que interagem com tais conteúdos, seja de forma crítica ou em demonstração de apoio.

O livro de Sarah Ahmed, *La Política Cultural de las Emociones* (2015), permite uma melhor compreensão de como as emoções foram absorvidas pela esfera digital em um circuito de produção e reprodução. A autora argumenta que as tecnologias – produto da razão e da técnica – não isolam as emoções, mas amplificam um espaço densamente emocional, ativado tanto para a comercialização de produtos, como para disputas políticas. As emoções, como Ahmed as compreende, não são só um estado psicológico, são também práticas culturais estruturadas socialmente em um circuito de afetos.

Se a abordagem clássica considerou a esfera pública como espaço de argumentação racional, a leitura de Ahmed propõe que o isolamento das emoções efetivamente não acontece, especialmente com o advento das novas mídias. Sua análise considera os afetos como parte do que acontece na esfera pública, já que emoções são construídas e significadas por meio do imaginário

coletivo. As emoções estariam sempre endereçadas ao outro, criando um sentido, um valor, conectando sujeitos, orientando suas práticas e determinando como se posicionam e se engajam politicamente. Assim, as emoções circulam em uma economia de troca mediante discursos, produtos culturais, práticas e condutas morais. Segundo a autora, essa movimentação de emoções produz efeitos, tal como o ódio nos discursos fascistas e nazistas, que operam justamente para atingir as emoções dos interlocutores. O ódio visa produzir uma relação de afeto, criando histórias que têm como objetivo gerar “medo”, criando uma ameaça ao que se “ama” ou a um “bem maior”, produzindo um “outro” ameaçador para materializar tais narrativas (AHMED, 2015).

Macedo (2015b), em outro momento de sua pesquisa, acompanhou a narrativa de “guerra” entre a polícia paulista e o PCC a partir de páginas do *Facebook* cujos conteúdos estavam ligados ao controle do crime. O estudo selecionou cinco páginas: duas que tratavam de atividades do “mundo do crime” (“Quem não viu parou para ver” e “Nois Não Falha em missão 1533 pcc”); e três que veiculavam conteúdos relacionados ao trabalho policial (“Admiradores da ROTA”, “Comando Especial” e “Fatos Policiais +18 – sem censura”). A escolha das páginas correspondeu à necessidade de monitorar a evolução do conflito enunciado pelos interlocutores de pesquisa a partir de 2012, ano marcado por episódios violentos em que a polícia executou diversas pessoas apontadas como integrantes do PCC, enquanto um número muito alto de policiais também foi morto, especialmente fora de serviço. Nessas páginas, acompanhadas em 2014, a enunciação da “guerra” é nítida e as postagens serviam para divulgar as mortes, construir seu significado, articular as narrativas, enviar mensagens aos “inimigos”.

Os conteúdos veiculados nas páginas analisadas tinham como principal objetivo a desumanização do “grupo inimigo”, ao passo que construíam para o próprio grupo uma imagem positiva – o que ocorria tanto nas páginas do “crime” quanto nas páginas vinculadas aos policiais. A desumanização do Outro e a humanização do Nós, de acordo com Macedo (2015b), era realizada mediante a apresentação de notícias, fotos, vídeos que retratam ocorrências criminais, mortes violentas, ações policiais, sempre acompanhados de legendas e textos que transmitem discursos de ódio e ameaças ao outro grupo ou de exaltação do próprio grupo. Assim, de um lado, as páginas vinculadas aos policiais apresentavam corpos dilacerados, notícias de crimes, balanços de ações policiais com mortes e discursos em vídeo. Todos os conteúdos fixavam a mensagem de que os “bandidos” / “vagabundos” são extremamente cruéis, que não são humanos, que praticam atrocidades e colocam em risco a sociedade como um todo – disto decorrendo que a única ação efetiva é o seu extermínio.

De outro lado, as páginas vinculadas “ao crime” retratavam a letalidade policial e outras situações de abusos cometidos por policiais, fixando com isso uma mensagem de desumanização e ódio correspondente, a partir de palavras como “verme” e “rato fardado” para descrever os policiais. O autor aponta que essa interação *on-line* pautada no discurso de ódio não pode ser lida de modo desconectado das ações violentas efetivamente praticadas no “mundo real”. As narrativas de “guerra” alimentam um conflito que gera mortos constantemente e legitima o uso da violência como única forma de sobreviver perante a crueldade dos “vermes”, do “lixo”, dos “monstros”. A utilização de notícias de periódicos e imagens de episódios violentos é um dos elementos que produzem o *continuum on/off-line*.

Em 2014, época do estudo, a página “Admiradores da ROTA” possuía 396 mil curtidas; a “Comando Especial”, 147 mil; e a “Fatos Policiais +18 – sem censura”, a mais explícita delas (com imagem de pessoas morrendo, fotos e vídeos de tiroteios), possuía aproximadamente 28 mil curtidas. “Quem não viu parou pra ver” contava com 21 mil curtidas e a “Nois não falha em missão 1533 pcc”, 5 mil.

Em todas as páginas, a interação entre os produtores de conteúdo, os administradores e os consumidores era muito intensa. Em virtude de novas normas de verificação e censura de conteúdo criadas pelo *Facebook*, essas páginas deixaram de existir ou mudaram de nome, como constatamos no começo de 2019¹². Se existe, pois, um discurso de “guerra”, também existe uma forte disputa em torno da denúncia de postagens e da própria existência dessas páginas. O *Facebook* (que também controla as redes sociais *WhatsApp* e *Instagram*) torna-se alvo de críticas de usuários insatisfeitos por julgarem que a empresa permite conteúdo “degradante”.

12 Apenas duas das cinco páginas estudadas permanecem funcionando. A primeira a ser banida pela não adequação com as regras foi a “Fatos Policiais +18”. O conteúdo explícito compartilhado pela página não caiu bem nem mesmo para consumidores que demonstravam apoio à ideia de “bandido bom é bandido morto”, que aparentemente achavam fortes as imagens que seguiam da legenda “mais um CPF cancelado”. Outra que perdeu espaço foi a “Admiradores da ROTA”, que não foi extinta, mas acabou esvaziada já que outras com mesmo nome foram criadas. Ela foi uma iniciativa de não policiais e, posteriormente, alguns passaram a integrá-la. Contudo, a ideia da página, com o foco em ações da ROTA, resultou na criação da “ROTA é ROTA”, cuja declaração de autoria é da “Central de Comunicação Publicitária do 1ºBPCHQ – ROTA”, que possui mais de 300 mil curtidas. A página “Comando Especial” foi a única que se manteve, ganhando ainda mais curtidas (198 mil, segundo dados de fevereiro de 2019). A página “Nois Não Falha em missão” não existe mais, banida por mostrar utilização de drogas, imagens de pessoas mortas e “apologia ao crime”. A “Quem não viu parou pra ver” continua existindo, mas publicando poucos conteúdos e perdeu curtidas, contando atualmente com apenas 8 mil.

O espaço de relações de poder que constituem as novas mídias inclui, para além da disputa por quais conteúdos podem ser compartilhados, uma (re)produção constante de quem pode ser ou não reconhecido como humano. As páginas analisadas por Macedo (2015b) eram muito carregadas com discursos desumanizadores de pessoas vinculadas ao estereótipo do “inimigo”, contra quem o uso da violência e o extermínio são comemorados.

As páginas policiais ganharam mais força ao longo do tempo, já que páginas ligadas ao “crime” passaram a ser alvo de investigação seja da Polícia Civil, seja do serviço reservado da Polícia Militar. Essa interferência do mundo *off-line*, que só ocorreu para um lado, levou à diminuição da interação dos usuários nessas páginas. De outro lado, as polícias incorporaram nas suas práticas a investigação do conteúdo *on-line* publicado nas redes e a solicitação de quebra de sigilo de mensagens privadas trocadas nos aplicativos, de modo que os elementos compartilhados ou mostrados nas redes sociais vão se constituindo em “provas” do real. Desta maneira, a disputa discursiva na plataforma virtual é constantemente afetada pelo mundo fora das redes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise sobre comunicação, mídias e violência proposta neste artigo localiza-se no âmbito de uma leitura sobre o paradoxo da democracia no Brasil, que mesmo em seus momentos mais potentes, não priorizou a consolidação dos direitos civis, embora tenha avançado em direitos políticos e sociais (não sem o risco de retrocessos).

A mudança no padrão da violência na sociedade brasileira nos últimos 30 anos foi o esteio para o crescimento de uma enorme proliferação de discursos sobre o crime, a violência, a polícia e os criminosos. Na esteira do medo e da insegurança, que são sentimentos que estruturam ações, discursos políticos se consolidaram. Embora com antagonismos e resistências, as narrativas majoritárias sobre violência apontam no sentido do endurecimento das leis, do apoio à brutalidade policial e do encarceramento inconsequente.

Nas mídias mais tradicionais, como a imprensa e a TV, embora em meio a disputas, as representações majoritárias da violência endossaram políticas de segurança conservadoras e reforçaram a centralidade da polícia e da prisão, silenciando formas alternativas de lidar com a questão, como diagnósticos dissonantes, políticas públicas integradas ou experiências inovadoras.

Lastreadas num percurso de pesquisas anteriores cujo desenvolvimento teórico é elucidativo dos mecanismos de relação entre o poder e as mídias, as pesquisas do GEVAC aqui apresentadas têm demonstrado a importância das novas mídias digitais para a veiculação do discurso populista e de ódio que acompanha as representações da violência no Brasil contemporâneo.

As mídias sociais também são disputadas por movimentos sociais de enfrentamento dos abusos policiais, por movimentos feministas que lutam contra a violência e por grupos organizados que denunciam o genocídio do povo negro no País. Existem redes de policiais antifascistas e redes de policiais que assumem sua identidade LGBT+, que também usam as plataformas digitais para difundir suas ideias contestatórias e reivindicar uma segurança pública pautada pelo respeito aos direitos humanos. Essas discus-

sões, silenciadas nas grandes mídias, encontram espaço de disputa nas mídias alternativas baseadas nas redes sociais. Contudo, no momento atual, a representação majoritária é aquela veiculada por redes de policiais e de políticos que têm obtido progressivo sucesso eleitoral com o discurso do populismo penal, do endurecimento contra o crime e da “guerra contra os bandidos”.

O debate sobre reformas na segurança pública caminhou muito pouco no espaço público *off-line* durante 30 anos. E isso contribuiu para que o quadro de violência se agravasse e se complexificasse. Essa ausência de discursos dissonantes nas representações hegemônicas da violência fez com que o quadro de referências do debate ficasse preso de modo trágico à reiteração nauseante das mesmas propostas de ação: mais polícia, mais leis, mais cadeia, mais violência, mais mortes. O discurso reacionário da extrema-direita – que hoje colhe dividendos políticos nos espaços *on-line* – está combinado com a ausência de reformas mais profundas no campo da segurança durante a Nova República, produzindo um quadro *sui generis*. As representações da violência, ao influenciar a formulação e condução das políticas públicas de segurança apartadas da implementação dos direitos humanos, compõem um cenário de aprisionamento em práticas culturais que legitimam e reproduzem a violência na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.

ADORNO, S.; LAMIN, C. Medo, violência e insegurança. In: LIMA, R.S; PAULA, L. de (Org.) **Segurança Pública e Violência: O Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Editora Contexto, 2006. p. 151-71.

ADORNO, T. W. **Ensaio sobre psicologia social e psicanálise**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

_____. Televisão, consciência e indústria cultural. In: COHN, G. (Org.). **Comunicação e indústria cultural**. 5.^a Ed. São Paulo: Nacional, 1987(a). p. 346-354.

_____. Indústria Cultural. In: COHN, G. (Org.). **Comunicação e Indústria Cultural**. 5.^a ed. São Paulo, Nacional, 1987(b). p. 287-295.

ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. São Paulo: Zahar, 1985.

AHMED, S. **La política cultural de las emociones**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

BENJAMIN, W. **Obras escolhidas I**. Trad. Paulo Sérgio Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BIROLI, Flávia. O fim da Nova República e o casamento infeliz entre neoliberalismo e conservadorismo moral. In: BUENO, W.; BURIGO, R.; PINHEIRO-MACHADO, J.; SOLANO, E. (Orgs.). **Tem Saída?** Ensaios críticos sobre o Brasil. Porto Alegre: Editora Zouk, 2017.

BOURDIEU, P. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.

CARAPAÑA. A nova direita e a normalização do nazismo e do fascismo In: GALLEGRO, E. S. (Org.) **O Ódio como política**. A reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. Vol. 1. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. São Paulo, Paz e Terra, 2011.

CEDRO, A. **A Violência letal intencional no Município de Luziânia-GO: Conflitos interpessoais e a reciprocidade de vingança**. São Carlos, 2018. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos.

COHN, G. A análise estrutural da mensagem. In: ____ (Org.) **Comunicação e Indústria Cultural**. 5.^a ed. São Paulo: Nacional, 1987. p. 333-345.

DATAFOLHA. **Imagem da Polícia**. São Paulo: Instituto Datafolha, 2015.

____. **Medo e Violência**. São Paulo: Instituto Datafolha, 2017.

MACEDO, H. L. S. **“Confrontos” de ROTA: a intervenção policial com “resultado morte” no estado de São Paulo**. São Carlos, 2015(a). Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos.

____. “Polícia” contra “ladrão”: Notas sobre a construção e desumanização do Outro em páginas sobre polícia e crime no Facebook. In: **COLÓQUIO INTERNACIONAL JUSTIÇA, POLÍCIA E SOCIEDADE**, 2015(b), São Carlos / UFSCAR. Anais... Disponível em <http://www.coloquiojps.ufscar.br/?page_id=160>. Acesso em 05 out. 2016.

MARTINO, L. M. S. **Teoria das Mídias Digitais**: linguagens, ambientes e redes. Petrópolis: Vozes, 2015.

MISKOLCI, R. Novas conexões: notas teórico-metodológicas para pesquisas sobre o uso de mídias digitais. **Cronos**, Natal, UFRN, v.12, n. 2, p. 9-22, 2011.

MISKOLCI, R. Sociologia Digital: notas sobre pesquisa na era da comunicação em rede. **Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar**. São Carlos, v.6, n.2, p. 275-297, 2016.

PERALVA, A. **Violência e paradoxo brasileiro**: democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PORTO, M. S. G. Violência e meios de comunicação de massa na sociedade contemporânea. **Sociologias**, v. 4, n. 8, p. 152-171, 2002.

_____. Mídia, segurança pública e representações sociais. **Tempo social**, v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009.

_____. Violência e Representações sociais In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 60-70

RAMOS, S.; PAIVA, A. **Mídia e violência**. Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.

ROCHA, C. O boom das novas direitas brasileiras: financiamento ou militância? In: GALLEGO, E. S. (Org.) **O Ódio como política**. A reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 148-172.

SIBILIA, P. **O show do eu**: a intimidade como espetáculo. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

SILVESTRE, G. **Controle do Crime e seus Operadores: Política e Segurança Pública em São Paulo**. São Paulo: Editora Annablume, 2018.

SINHORETTO, J.; LIMA, R. S. de. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar**, v. 5, n. 1, p. 119-141, 2015.

TEIXEIRA, A. N. **A espetacularização do crime violento pela televisão: o caso do programa Linha Direta**. São Carlos, 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos.

_____. **A produção televisiva do crime violento na modernidade tardia**. Porto Alegre, 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

_____. Televisão, hipercrimes e violências na Modernidade Tardia In: SANTOS, J. V. T.; TEIXEIRA, A. N.; RUSSO, M. (Orgs.) **Violência e Cidadania**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 39-55.

O MUNDO DO CRIME NO EMBALO DO FUNK: ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA PARA UMA ANÁLISE SITUADA DA COMUNICAÇÃO

Luciana Moretti Fernández¹

RESUMO

O capítulo explora as possibilidades de análise das vozes do crime por meio das letras do funk proibido, relacionando o contexto de marginalização dessa cultura com as políticas públicas de segurança no Brasil. O estudo das narrativas do crime que circulam no proibido fundamenta-se numa perspectiva pragmatista da comunicação, elaborado a partir de uma exploração teórico-metodológica que permite pesquisar o que é comunicacional no fenômeno descrito como uma prática social de representar o mundo do crime. A articulação combina a proposta de Análise Situacional, derivada da *Grounded Theory*, e a teoria dos dispositivos ou arranjos comunicacionais do brasileiro José Luiz Braga. O texto, inspirado na pesquisa doutoral da autora, sintetiza as principais reflexões sobre a potencialidade dessa metodologia, destacando a prática comunicacional constitutiva do mundo do crime com seus aspectos simbólicos e discursivos – não leva-

1 Psicóloga pela Universidade de São Paulo, mestre e doutora em Ciências da Comunicação pela ECA-USP e integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol). Atua como pesquisadora em comunicação e psicóloga clínica. E-mail: lmoretti.psi@gmail.com.

dos em conta em uma política de encarceramento massivo como alternativa para o combate à violência.

PALAVRAS-CHAVE: violência, funk proibido, análise situacional, mundo do crime, dispositivos interacionais.

INTRODUÇÃO

O mundo do crime e as letras do funk “proibidão” são quase sempre tratados como parte da mesma história. Observar as narrativas que circulam através das letras desse gênero musical é uma forma de compreender as expressões simbólicas do crime que ganham o terreno das práticas culturais para compor uma forma específica de vida. Tal forma de vida inscreve-se em contextos que afetam populações que, à margem da sociedade, são alvejadas pelas políticas públicas de segurança no Brasil.

Vídeos de funks “proibidos” disponíveis na rede de compartilhamento *YouTube* foram o objeto empírico da tese doutoral em que este texto está amparado. A tese reflete, em parte, sobre as possibilidades metodológicas de análise da comunicação do crime no funk proibido com o objetivo de compreender como o mundo do crime, entendido como mundo simbólico, se constitui em práticas comunicacionais, presentificando-se reiteradamente nesse espaço. Pensar a epistemologia e a metodologia para a pesquisa em comunicação, conforme proposto aqui, é importante para que o aspecto comunicacional dos fenômenos sociais esteja no centro do estudo. Especificamente no campo da comu-

nicação pública, inovadoras alternativas para se acercar desse objeto indicam possibilidades para informar políticas públicas, demonstrando faces ignoradas da problemática social em relevo.

A política pública de combate à criminalidade no Brasil é um desses exemplos. Baseada no encarceramento massivo, implica o necessário enfrentamento dos conflitos entre facções criminosas que disputam o domínio dos presídios. De dentro das muralhas das cadeias, os comandos também propagam normas e códigos de ética que organizam as formas de viver principalmente nas periferias. O funk é um dos meios de organização dessas narrativas. As discussões apresentadas a seguir, no entanto, indicam que o funk vai além: como um arranjo vivo e situado, permite observar um movimento social e, como tal, abre espaços para sujeitos em seus contextos específicos. As conexões e nós discursivos identificados a partir do estudo das letras dessas músicas são exemplificados neste capítulo.

O texto a seguir está dividido em quatro seções. Na primeira, apresento um panorama do contexto do crime relacionado à política de encarceramento no Brasil, enfatizando a violência no interior dos próprios presídios e sua relação com a estrutura do crime fora das cadeias. A segunda seção trata da cultura do funk e da forma como o crime o utiliza para tornar-se presente e atualizar práticas sociais. Na sequência, ao longo da seção 3, a articulação metodológica é relatada, discorrendo especificamente sobre seu viés pragmatista que inspira tanto a proposta da comunicação como processo tentativo do brasileiro José Luiz Braga quanto a Análise Situacional de Adele Clark. Uma vez que essa construção metodológica fica clara, a seção 4 aborda a relação do discurso do crime com a comunicação pública. Por fim,

a seção 5 exemplifica a aplicação da articulação metodológica proposta em mapas situacionais em torno das letras do funk. As considerações finais sintetizam as principais reflexões apresentadas ao longo do texto.

1. CRIME E POLÍTICA DE ENCARCERAMENTO

Os índices de homicídio no Brasil estão entre os mais altos do mundo e seu motor propulsor está na população jovem, com picos entre os 14 e 21 anos de idade (WAISELFISZ, 2014). A violência letal no País é apenas a ponta do *iceberg* em um contexto de violência prevalente, endêmica e estruturante. De acordo com a décima edição do Anuário publicado pelo Fórum de Segurança Pública, durante o ano de 2015 o país registrou, em média, um assassinato a cada nove minutos, o que se aproxima de um total de 60 mil mortes violentas (FBSP, 2016). Os números de mortes e os índices de encarceramento são maiores em jovens do sexo masculino e negros, e a população juvenil é a mais vulnerável para o ingresso na criminalidade. A exposição ao risco começa na infância, quando crianças são incorporadas ao tráfico desde cedo em funções auxiliares para se tornarem, mais tarde, soldados do tráfico.

Os jovens que ingressam no crime expressam ter clareza de que, para eles, a expectativa de vida é curta. A probabilidade de morte prematura parece encontrar conforto na promessa de continuidade dos soldados que substituem os caídos na guerra:

Essa minha história não acaba assim
Se daqui eu for vai vim (sic) outro por mim
A nossa guerra, eu sei, vai ter final feliz
Mais (sic) minha vontade de viver só depende de mim
(RESPEITO não se compra)

Para Zaluar (2007), o Brasil vive conflitos armados sem que seu passado guarde traumas indelévels e irreparáveis gerados por disputas étnicas, religiosas ou ideológicas que possam justificá-los. O número de mortes por homicídio no País são mais altos do que o de mortes registradas em países em guerra declarada. A grandeza de tais números é tal que, entre 2008 e 2011, o total de homicídios (206.005 vítimas) foi muito superior aos casos verificados nos 12 conflitos armados mais importantes no mundo entre os anos de 2004 e 2007 (GLOBAL BURDEN OF ARMED VIOLENCE, 2015). Se comparados com a Guerra na Síria, o Brasil registrou mais vítimas de mortes violentas intencionais em cinco anos (2011-2015): lá, o número oficial é de 256.124, enquanto o Brasil registrou 279.567 mortos no mesmo período (FBSP, 2016).

Para chegar a este ponto, a história da criminalidade no Brasil é profunda. Mas a proposta aqui é tratar das práticas comunicacionais do mundo do crime, considerando suas disputas específicas. A história da guerra nesse universo tem seu início com o surgimento dos comandos no sistema prisional na década de 1990, quando ocorreu uma partidarização das disposições heterogêneas entre os coletivos que lutavam pelo domínio das cadeias e por um embate de forças contra as agências estatais de segurança (BIONDI; MARQUES, 2010). Uma parte significativa dessa guerra foi travada em rebeliões prisionais, que viabilizaram

a consolidação e o domínio de alguns desses grupos, entre eles o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho.

Para Salla (2006), a história das rebeliões prisionais no Brasil poderia dividir-se em três grandes períodos. O primeiro, correspondente à história das prisões brasileiras até o início de 1980, que se caracterizou pela ocorrência de rebeliões como forma de protesto contra as duras e precárias condições de encarceramento. O segundo período, que abrange o início da década de 1980 até 1992, ano em que ocorreu o Massacre do Carandiru, é marcado pelos ares da redemocratização, então recente, que colocaram em pauta uma política de humanização dos presídios – movimento que, por sua vez, sofreu resistências por parte das administrações prisionais. O terceiro período estende-se do Massacre do Carandiru até os dias atuais. Nos últimos 27 anos, essa fase evidencia a ausência do Estado na gestão dos presídios e sua incapacidade de agir para a contenção dos grupos criminosos em seu interior.

No início de 2017, o Brasil testemunhou uma das crises mais importantes do sistema prisional brasileiro até a data. Na ocasião, duas rebeliões prisionais sangrentas e macabras foram interpretadas amplamente na imprensa como uma consequência da ruptura do acordo de paz entre o Comando Vermelho e o PCC². O primeiro sinal dessa ruptura ocorrera antes, em outubro de 2016, quando presos ligados ao PCC mataram 10 detentos que pertenciam ao Comando Vermelho na Penitenciária Agrícola de

2 O aumento do mercado de drogas e do número de detenções nos estados levou, durante algum tempo, à costura de alianças dentro dos presídios entre os comandos nacionais e as facções locais. Mas essa aparente estabilidade teria sido rompida exatamente pela ampliação acentuada do PCC, ameaçando os demais grupos.

Monte Cristo, o maior centro prisional de Roraima³. A “paz” entre os dois principais comandos que dominam os presídios e o tráfico de drogas no País rompeu-se quando o Comando Vermelho aliou-se à Família do Norte (FDN), grupo que controla não apenas os presídios na região Norte do País, mas, fora deles, a chamada Rota do Solimões – percurso do narcotráfico na tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru.

Mas a reação em massa, na forma de uma onda violenta que assombrou o País, foi deflagrada logo em 1 de janeiro de 2017. Naquele dia, uma rebelião no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj) em Manaus⁴ deixou 56 mortos, fruto de conflitos entre o PCC e a FDN. A maior parte dos presos assassinados pertencia ao PCC. O episódio ficou registrado como a segunda rebelião mais sangrenta do sistema prisional brasileiro, depois do Massacre do Carandiru em 1992, quando 111 presos foram mortos pela polícia.

Logo depois, na madrugada de 6 de janeiro, um segundo acontecimento deixou outros 31 presos mortos na mesma Penitenciária Agrícola de Monte Cristo. Vídeos das execuções do dia 6 de janeiro que circularam na *internet*, mencionados na imprensa, sugerem que as mortes, na maioria de membros do Comando Vermelho, ocorreram por um acerto de contas do PCC pelas

3 A Penitenciária Agrícola de Monte Cristo albergava em janeiro de 2017 aproximadamente 1.400 presos, cerca do dobro de sua capacidade.

4 O Compaj é o maior presídio do Amazonas e abriga uma população carcerária de aproximadamente 1.200 detentos, o que totaliza quase o triplo de sua capacidade. Segundo dados da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), apenas 12% da população carcerária masculina em regime fechado dispõe de assistência jurídica independente. O restante, 88% da população encarcerada depende de assistência jurídica pública.

matanças ocorridas antes em Manaus. O poder público refutou a tese, afirmando que as mortes foram resultado de um acerto de contas interno (ALESSI; BENITES, 2017). As matanças em Roraima situam-se como a terceira maior do sistema prisional brasileiro.

Estes dois casos podem ser compreendidos como mais um capítulo na guerra do tráfico instalada no território brasileiro, travada entre comandos e grupos criminais e que conectam o mundo prisional ao mundo do crime nas ruas. A guerra entre comandos no sistema prisional, assim como em territórios nos quais exercem influência, é ponto de chegada de políticas públicas de combate ao crime baseadas no encarceramento massivo. Essas ações incidem sobre uma parcela específica da população e levam a um quadro de exaustão entre a população castigada pelo crime e pela violência.

Dentro das muralhas

A política pública de segurança baseada no encarceramento em massa mostra seus resultados estatísticos: o índice de presos no Brasil aumentou 575% entre 1990 e 2014 segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (BRASIL, 2014). O encarceramento afeta principalmente homens jovens, negros e pobres, sendo que cerca de 40% encontram-se em situação provisória, ou seja, estão presos sem condenação e mantidos em unidades prisionais superlotadas. O encarceramento provisório está associado (1) ao dispositivo de prisão em flagrante que detém o acusado sem julgamento e sem considerar a gravidade do crime – fazendo equivaler, por exemplo, assassinato e porte de

pequenas quantidades de droga; (2) à morosidade no sistema judicial de encaminhamento para a instância de competência para analisar o caso e julgar a necessidade de encarceramento; (3) a falta de recursos econômicos do detento (e sua família) para fazer valer seus direitos constitucionais.

O encarceramento massivo fortalece os comandos. O jovem sem recursos e sem meios de resistência, quando ingressa na prisão, adentra um mundo hostil, no qual a proteção física e psicológica é obtida apenas por meio da adesão aos comandos. O compromisso feito durante o período de encarceramento estende-se posteriormente para fora das muralhas, quando o sujeito, agora criminoso, ex-detento e estigmatizado, provavelmente prosseguirá nas urdiduras do crime, nos fios condutores do *proceder* e com conexões ainda mais profundas com o mundo do crime.

2. FUNK PROIBIDO

A cultura do funk e a festa popular que se manifesta nos bailes são um fenômeno amplo com tons de movimento social e não podem ser associadas diretamente à criminalidade. De fato, o funk foi declarado patrimônio cultural do Rio de Janeiro em 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009), em uma reação ao enrijecimento provocado pela Lei nº 3410, de 29 de maio de 2000, que proibia as *raves*⁵ e bailes no estado do Rio. O apelo ao reconhecimento

5 As *raves* são festas de música eletrônica, em que diferentes DJs se revezam em suas performances. Geralmente são realizadas em campos abertos e têm longa duração.

do funk como manifestação cultural legítima reagiu também à associação comumente feita entre essa cultura e o tráfico de drogas, em parte nos bailes de corredor⁶.

A criminalização do funk e seu distanciamento do espaço público e da legalidade deram-se pela relação construída entre os bailes com a desordem, sinônimo de brigas, vandalismo e mortes, além das acusações de apologia do crime e aliciamento de jovens para o tráfico através das letras das músicas (VIANNA, 2006). Há certo consenso entre os antropólogos situando o ano de 1992 como marco no processo de criminalização do funk, quando a reprodução de um baile típico do morro na cidade foi narrada pela mídia como uma ação violenta que ficou conhecida como “arrastão”. A partir de 1995, as operações policiais Rio I e II, que tinham como objetivo interditar os bailes, redundaram na criminalização do funk através de sua vinculação com o crime organizado (HERSCHMANN, 2002).

Após analisar a jurisprudência dos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e de São Paulo, Cymrot (2015) conclui que os pareceres legais interpretam que cantar e escutar o chamado funk proibido é um indício da prática de tráfico de drogas – sinal de uma juventude desvirtuada e evidência de falta disciplinar grave. A criminalização do proibido, para Cymrot, não ocorre apenas por parte da imprensa e da polícia, mas também do Ministério Público e do Poder Judiciário.

6 Os bailes de corredor foram uma tática criada pelos frequentadores das festas funk para evitar que grupos rivais (as chamadas galeras, compostas por moradores de determinadas comunidades) entrassem em confronto. Cada uma situava de um lado do baile e um corredor as separava durante toda a noite (FIGUEIRAS, 2014).

Considero que abrir a escuta para o funk proibido, incluindo aquilo que ele vem celebrar e exaltar permite, como propõe Clarke (2005), registrar vozes e processos sociais que talvez estejam desconsiderados e excluídos de qualquer atenção dentro do processo de análise social.

Essinger (2005) aponta para o problema das condições que criam o caldo de cultura para que associações instrumentais entre o funk e o crime possam prosperar. O trecho a seguir foi extraído do depoimento de um MC⁷ do Morro do Borel, no Rio de Janeiro, e publicado por Essinger:

Eu moro na comunidade, tenho família lá. O cara (traficante) escreveu uma letra em cima da nossa letra e perguntou se dava para gente gravar dentro da nossa comunidade para eles escutarem. E aí gravamos. Não foi uma coisa forçada, foi um pedido. A gente respeitava eles, respeitava até hoje. Mas não chegamos a passar a música para fora, cantar em clube. Só que ela foi gravada, se espalhou. E acabou que foi parar na mão da mídia, e eles acharam que o original dela era esse. (ESSINGER, 2005, p. 238).

A fronteira entre o proibido de transgressão e o funk de protesto social não é clara. No universo do funk, rap e hip-hop, entendidos como movimentos sociais, a arma do MC é seu microfone. No funk, o conteúdo associado à violência é nomeado pelos

7 MC significa Mestre de Cerimônia e indica, no funk, o animador do baile que comanda a festa ao interpretar suas canções e também comandar as demais atrações. Tornar-se um MC famoso implica em escolher um nome comercial e é percebido como uma chance de ascensão social tão relevante como o futebol para jovens da periferia (PAULO, [s.d]).

MCs como “funk de contexto” ou “proibido com ideologia” (MIZRAHI, 2014). Apesar disso, parte dessas vozes assume a nomeação “proibido” ou “proibidão”, e posteriormente as nomeações “funk de apologia”, “funk de facção” e “funk ousadia”, como é possível observar em canais no *YouTube* nos quais essas músicas circulam. Esse posicionamento da fala em negociação com a lei ressalta o aspecto da oposição/transgressão, mas também enfatiza a interação entre dispositivos sociais.

Vianna (1988) conta como o funk, ao sofrer a pressão da criminalização, refugiou-se nas favelas e nos morros cariocas, onde os funkeiros tiveram que pedir autorização a traficantes locais para fazer seus bailes. O palco, lugar de destaque, era ocupado muitas vezes por pessoas com prestígio na favela, entre elas por aqueles que exaltavam o crime. O proibido fez parte do início de carreira de alguns MCs que posteriormente seguiram caminho através de outros subgêneros, como o *melody*, ou cantando músicas com temas evangélicos.

Nas músicas analisadas anteriores à perseguição do funk sob as leis de apologia do crime e de incitação ao crime (artigos 287 e 286, DL/2848-40) gerada pela Lei do Funk (RIO DE JANEIRO, 2000), a reivindicação da voz do crime e da voz do PCC é explícita nas letras do “proibidão”. Posteriormente, essas vozes vão se reposicionando até que, com a elevação do funk a patrimônio cultural em 2009, passaram a reivindicar nas músicas, muitas vezes logo no início, o lugar de fala do artista, de cronista da favela e da realidade, indicando uma tentativa de aproximação mais eficiente para lidar com o aparelho legal.

O proibido situa-se num espaço que não cabe no campo de poder do discurso oficial instaurado nem no campo da reivindica-

ção dos movimentos sociais amparados pela lógica democrática. Esta limitação ocorre porque, apesar da atmosfera de reivindicação social que pode haver quando o proibido realiza a crônica da favela, o proibido em si mesmo cria uma cisão ao assumir o lugar da subversão e da transgressão. Por isso, fica situado fora também do campo compartilhado com outros movimentos reivindicatórios que assumem uma faceta pacífica, artística e comprometida com a legalidade.

A proposta de pesquisar mais detalhadamente as tentativas comunicacionais feitas pelos autores e intérpretes do funk proibido exigiu uma metodologia que permitisse compreender este movimento de forma situada, ou seja, em seu contexto, sem recorrer a teorias normativas. Para tanto, na próxima seção apresento a construção metodológica e, na sequência, seus principais resultados e análises.

3. ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA

O ponto de partida para a construção epistemológica e metodológica foi o conceito de comunicação como um processo probabilístico e tentativo, apresentado por José Luiz Braga. Suas teorizações permitem estabelecer elos originais com a metodologia da Análise Situacional, desenvolvida por Adele Clarke para análise da ação social situada, nos caminhos da chamada *Grounded Theory*. Ambas as propostas fundamentam-se nos princípios da filosofia pragmatista, que valoriza o pluralismo de perspectivas na análise de problemas práticos e de ideias ou ações que efetivamente ocorrem na realidade (CRAIG; MULLER, 2007). Estes pi-

lares distinguem claramente o pragmatismo de outras correntes teóricas que determinam pontos de vista apriorísticos e normativos da comunicação, conduzindo, muitas vezes, para possibilidades metodológicas e interpretativas muito restritas.

Entendemos que a análise das relações sociais e dos sentidos propostos pelo funk proibido demanda uma abordagem mais aberta e maleável para dar conta de um objeto fugidio, ou seja, que dificilmente pode ser apreendido por uma visão idealista ou padronizada de comunicação. Mais interessante é percorrer seus rastros e, por meio deles, compreender as pontes comunicativas construídas ou rompidas em seu próprio contexto. Isso significa partir da própria experiência comunicacional para só então pensar o problema em seu nível social.

A abertura pragmatista

A tradição pragmatista foi considerada por Craig (1999; 2006) em seu metamodelo constitutivo para o campo da comunicação por sugestão de Russil (2004, 2005). Russil defendeu que o metamodelo fosse composto por oito (e não pelas sete tradições teóricas, conforme a proposta inicial) para incorporar a concepção de comunicação proposta por John Dewey (1859-1952). Como um filósofo pragmatista, Dewey compreende a comunicação como uma resposta prática da sociedade pluralista. Os problemas da comunicação surgem, nessa perspectiva, da impossibilidade de submeter diferentes pontos de vista a um único padrão.

A tradição pragmatista é uma resposta ao problema da incomensurabilidade e da indeterminação, em oposição aos mode-

los lineares da comunicação (que apresentam uma contingência única, representada por $A \rightarrow B$) (CRAIG, 2006). Nesse modelo linear (proposto, por exemplo, pelas teorias comportamentalistas e informacionais do modelo matemático), A seleciona a mensagem para influir em B. Os modelos baseados no interacionismo ou nas perspectivas intersubjetivistas, por sua vez, são de dupla contingência ou bidimensionais, e podem ser representados por $A \leftrightarrow B$ (demonstrando uma influência mútua, porém temporal).

A grande contribuição da tradição pragmatista, neste caso através do pensamento de Dewey, é o modelo da tripla contingência. Dewey inclui um terceiro elemento na relação: o público. A e B são conscientes da existência desse terceiro elemento na relação comunicativa. Ainda que ele não esteja visivelmente presente, A e B mantêm-se numa posição reflexiva à medida que têm a expectativa de serem ouvidos e compreendidos de forma mais geral. Na Teoria dos Públicos de Dewey, esse terceiro elemento é representado pelo público pluralista, formado pelos mais diferentes grupos de interesses que compõem o amplo quadro social. Por isso, Dewey compreende que a comunicação depende da visão de uma comunidade pluralista como contexto das interações através de diferentes perspectivas incomensuráveis (CRAIG, 2006). O problema central da comunicação é o problema da incomensurabilidade, que tem suas raízes no empirismo radical de William James.

Esta proposta, que compreende a existência e a incorporação reflexiva do público na comunicação, é mais adequada para a análise das letras do funk proibido que não se limitam a uma relação linear, seja ela unidimensional ou de dupla contingência. Compreender as diferentes relações e conexões que as músicas

suscitam exige uma escuta aberta à pluralidade de perspectivas e às contingências. No próximo item, relacionamos os elementos da tradição pragmatista com a teoria do brasileiro José Luiz Braga sobre uma comunicação tentativa.

A comunicação como processo probabilístico e aproximativo

Braga propõe que a comunicação como prática social seja observada a partir do movimento constitutivo que caracteriza as interações comunicativas e os processos sociais. Esses movimentos se caracterizam por serem aproximativos e tentativos. Nesse meio, a comunicação ocorre exatamente quando é gerado algo novo que até então estava ausente na interação. Trata-se de uma concepção da comunicação com ênfase no processo constitutivo mais do que no resultado “pronto”.

Ao dizer que a comunicação é um processo tentativo, Braga propõe dois ângulos de observação. De um lado está o ponto de vista probabilístico, já que em cada episódio de comunicação espera-se que “alguma coisa relativamente previsível pode acontecer” (BRAGA, 2010, p.79). Em outras palavras, as partes envolvidas no processo de comunicação (individual ou coletivo) participam do processo com alguma expectativa de escuta e de encontro. De outro lado está o ponto de vista aproximativo, sinalizando que a comunicação ocorre com algum grau possível de êxito, entre a ausência total de certeza e a comunhão entre as partes. Ou seja: para que haja comunicação, são necessárias tentativas sucessivas para reduzir a incerteza – ou o isolamento, em termos interpes-

soais e sociais. A comunhão entre as partes é possível do ponto de vista probabilístico, mas não é o que caracteriza a comunicação, que ocorre no processo aproximativo.

Sob essa perspectiva probabilística e tentativa, a dinâmica do processo de comunicação pode ser compreendida a partir das incertezas e tensionamentos. São elas que apontam para aberturas que podem culminar em transformações sistêmicas. Braga sugere, para tanto, que sejam observados dois elementos presentes em toda interação comunicativa: o código e a inferência. É na incerteza, na abertura gerada quando o código não é mais suficiente, que reside o potencial da comunicação como processo constitutivo, que gera algo novo.

O código, previamente compartilhado entre os participantes, proporciona à interação certo grau de certeza. A ideia de código diz respeito às formas consensuadas que conferem significado compartilhado socialmente. Os espaços de incerteza da interação comunicativa, por sua vez, são preenchidos por processos de inferência (BRAGA, 2010, 2016; WILSON; SPERBER, 2004), nos quais comparecem elementos situacionais e extralinguísticos. Quanto maior a incerteza (ou seja, quanto menos cristalizado estiver o código), maiores são os graus de inferência, indicando potencial de transformação diante do novo (BRAGA, 2010). Este é um aspecto relevante para a escuta de vozes sociais minoritárias ou silenciadas, bem como vozes vetadas como as vozes do crime que observamos por meio das letras do funk. Com seus códigos não sedimentados e não hegemônicos, as possibilidades de inferência crescem.

Como processo constitutivo de práticas sociais, a dinâmica de qualquer interação comunicativa, esteja ela situada no nível micro ou macro, está inscrita em um certo contexto, sujeita a mo-

dificações e ajustes constantes. A competência comunicacional do ser humano é o que viabiliza a “articulação de diferenças em modos experimentais” (BRAGA, 2019), o que significa que essas articulações dependem do contexto e das contingências dos participantes e da situação. O ângulo de observação da comunicação está na atenção aos modos como se relacionam as diferenças entre os participantes e entre esses e outros mundos sociais.

Para observar o processo comunicacional *in situ*, Braga propõe a noção de “arranjos disposicionais”, um conceito operacional a modo de heurístico que procura enfatizar o aspecto processual e inferencial da comunicação, mais do que o aspecto de produto. A ideia de “arranjos disposicionais” é uma continuidade da formulação anterior que podemos encontrar na obra de Braga como “dispositivos interacionais”. Como o próprio autor explica, e eis aqui uma amostra do processo aproximativo e tentativo *in vivo*, a ideia de “arranjo” vem especificar a de “dispositivo” para dar mais ênfase ao processo e à incerteza do que às regras de funcionamento do dispositivo como algo “pronto”, evitando assim a reificação (BRAGA, 2019).

Assim, é a própria construção do sistema de relações que se torna o objeto de análise na pesquisa em comunicação. No nível social, é possível observar como tais relações se configuram localmente por meio de sucessivas tentativas de aproximação diante do objetivo de articular as diferenças e ajustar as regras (BRAGA, 2011). Esses arranjos construídos socialmente estão em permanente movimento: sobrevivem e fenecem por seleção natural à medida que atendem ou não às necessidades de seus contextos e, com eles, vão se transformando e estimulando novos dispositivos.

Estudar o processo de comunicação implica prestar atenção à “singularidade dos arranjos e das estratégias que os elaboram” (Braga, 2019, p. 90). Braga especifica que identificar as regras é relevante porque o arranjo se organiza em torno delas, mas não porque sejam o fundamento social. Por outro lado, compreender as estratégias específicas é o que permite conferir sentido às regras. Sem as estratégias, as regras são vazias. Portanto, há uma procura por uma análise situada da prática comunicacional em torno daquilo que a caracteriza como tal: o ajuste aproximativo entre diferenças para viabilizar uma interação articulada.

Do ponto de vista epistemológico, Braga sintetiza: “Se os arranjos, as lógicas do jogo (com seus objetivos, suas regras de funcionamento e suas táticas de ajuste) são a dinâmica central do dispositivo (...), então devemos perceber a centralidade da comunicação em todo e qualquer processo social.” (BRAGA, 2019, p. 90). E conclui: “Arranjos disposicionais são, em si mesmos, exercícios práticos da potencialidade comunicacional do ser humano”. (BRAGA, 2019, p. 90).

Para este estudo, especificamente, o funk proibido foi tratado como dispositivo / arranjo interacional para a comunicação do mundo do crime. A partir dessa forma de tratar o objeto de estudo, o processo comunicacional está no centro dos questionamentos. Buscamos identificar as estratégias e táticas utilizadas pelo funk no contexto social em que convivem a criminalização dessa cultura periférica, o cansaço generalizado da sociedade diante da violência e as políticas públicas de segurança baseadas no encarceramento.

Análise situacional: processo comunicacional como prática situada

A teorização de Braga sobre a comunicação como processo tentativo oferece um posicionamento epistemológico e uma perspectiva de programa de pesquisa, incluindo um conceito operacional que pode ser usado a modo de heurístico. Esta seção descreve brevemente a Análise Situacional (Clarke, 2003) como metodologia que possibilita a análise situada de práticas sociais para sua aplicação ao problema comunicacional. As duas propostas podem ser articuladas coerentemente ao se enraizarem na tradição pragmatista.

A Análise Situacional é uma revisão pós-moderna inscrita no tronco das revisões construcionistas da *Grounded Theory* (Teoria Fundamentada nos Dados) para a análise situada de práticas sociais. Esta metodologia possibilita a construção empírica da situação analítica em forma de mapas situacionais. Sua unidade de análise é a própria situação, avaliada em sua totalidade, articulando os níveis micro e macrossocial. O resultado é um registro gráfico que aponta múltiplos caminhos de processos e decisões que permitem a redescrição dos dados. Para uma representação completa, Clarke sugere que três mapas sejam construídos: o situacional, que inclui elementos humanos e não humanos; o de mundos simbólicos, que permite identificar as diferentes esferas sociais que coexistem na situação dada; e o de posicionamentos, que especifica as diferentes posições (expressas ou silenciadas) que marcam os eixos discursivos envolvidos.

A construção de mapas apresenta diversas vantagens analíticas para o estudo da comunicação, bem como de outras ciências.

Esta proposta confere ao pesquisador a mobilidade necessária para analisar o objeto, de forma descentrada e com múltiplas possibilidades de reinterpretação dos processos traçados (Clarke, 2005).

No centro da Análise Situacional, está a importância das práticas discursivas (e, portanto, das práticas comunicativas). É a partir delas que os mundos sociais são mapeados como mundos simbólicos. As narrativas permitem também identificar as interações em arenas sociais mais amplas, mesmo quando se formam apenas temporariamente. Na medida em que os elementos se relacionam entre si, em diferentes níveis, suas representações em mapas tornam-se “cartografias de compromissos coletivos, relações e lugares de ação” (Clarke, 2005, p. XX).

Já que os discursos são tão importantes, Clarke sugere então que as posições e silêncios sobre um tema sejam registrados sem uma relação direta com os atores. Isso permite dar ênfase às narrativas mais do que aos sujeitos que as expressam. E, de forma geral, a combinação dos três mapas propostos por esta metodologia permite que o analista avalie a situação pelos mais diferentes ângulos, revisando as diversas formas de interações entre os elementos envolvidos (humanos ou não). Esta flexibilidade permite trazer à tona processos, posicionamentos e narrativas que, de outra forma, continuariam obscuros para a análise – e, portanto, invisíveis ou inaudíveis.

4. AS VOZES DO CRIME E A COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Como mencionei no início deste texto, a articulação entre o conceito de comunicação tentativa e probabilística com a Análise

Situacional surgiu como um caminho para analisar as vozes do crime no funk proibido. A escolha desses dois corpos epistemológicos e metodológicos veio atender à necessidade de adotar uma metodologia que permitisse trabalhar com um problema complexo e escorregadio com ferramentas que prescindiam de conceitos prévios e normativos, pois ideias pré-concebidas pareciam fechar o problema ao reduzi-lo, impedindo de tocar o aspecto comunicativo que entranha o uso do funk proibido pelo mundo do crime.

Tais decisões de pesquisa permitem o enlace com os estudos de comunicação pública, cuja proposta central é a de identificar as vozes que buscam o reconhecimento de suas demandas de expressão na sociedade (MATOS E NOBRE; GIL, 2016). Mais do que isso, as análises em comunicação pública pretendem identificar “a trajetória dos excluídos no espaço público brasileiro, tentando aferir o impacto potencial efetivo de sua presença-ausência como comunicadores na esfera pública, ou seja, a repercussão de sua atuação comunicacional em medidas efetivas de reconhecimento social, econômico, político” (MATOS, 2011, p. 41).

Uma das resultantes desse processo de reconhecimento é justamente a influência sobre a formulação de políticas públicas. No caso do funk e das atenções que suas letras tentam atrair, poder-se-ia pensar em políticas públicas de valorização da cultura periférica; de incentivo à ascensão social do jovem para ajudá-lo a escapar da cadeia do crime; de combate à violência policial ou da promoção dos direitos humanos no cárcere. O trâmite entre a expressão pública das demandas sociais e as diferentes decisões políticas possíveis, no entanto, depende essencialmente da capacidade dos grupos se organizarem. A disputa por visibilidade é apenas o primeiro passo nesse processo. Por isso é importante

“(...) compreender como os cidadãos às margens (ou na periferia) do sistema instituído se envolvem em associações (grupos de preservação cultural ou outros movimentos sociais), com o objetivo de entender e superar sua exclusão, de modo a definir uma posição diante das políticas públicas e dos atores administrativos.” (MATOS, 2011, p. 42). Entre essas associações, podem estar incluídos os comandos organizados que controlam os presídios e o crime nas ruas, que compõem a sonoridade múltipla e plural de vozes na sociedade. Identificar as trajetórias de expressão desses grupos, como sugere Matos, requer compreender o contexto em que suas formas de comunicação foram se definindo.

O crime no Brasil, que está no foco desta análise, é um movimento em expansão que ultrapassa os limites marcados pela infração daquilo que está disposto no Código Penal. Sua expansão é simbólica, constituindo-se como um mundo social e como força de referência normativa em ambientes vulneráveis expostos às lógicas do crime e do tráfico. Os negócios ilícitos e o estilo de vida (em termos subjetivos, econômicos, sociais e políticos) dão o contorno para o uso da palavra “crime”. Ao seu redor, forma-se um mundo do crime, que implica em uma forma de vida e, necessariamente, em processos de comunicação. Isso pressupõe, segundo Biondi (2010) e Biondi e Marques (2009, 2010), um tipo específico de sociabilidade, com ética e com regras próprias de conduta que permitam enfrentar as contingências do cotidiano.

Em seu movimento de expansão simbólica, o mundo do crime constrói e reformula representações que soam paradoxais. Feltran (2013) argumenta que a força de afirmação do crime situa-se em torno dos valores que guiam a vida em comunidade, bem como da garantia da paz, justiça, liberdade e igualdade,

enquanto o crime em si situa-se exatamente no espectro oposto do contrato social – ou seja, contra a lei e a ordem. Assim, a re-presentação do mundo do crime, entendido como um ato de presentificação que se repete, ocorre em torno de um ideal normativo que rege a vida situada à margem do sistema (nas periferias). O PCC, que está no centro da disputa simbólica e efetiva do crime no País (como vimos no início desse texto), construiu seu lema em torno desse ideal não para proclamar a clássica bandeira republicana, mas para enfatizar, nas margens do sistema, sua objeção às expressões de desigualdade “nas interações face a face, ainda que tolerada noutros planos” (FELTRAN, 2013, p. 65).

Ao aplicar a Análise Situacional (e seus mapeamentos descritos anteriormente) sobre as letras do funk proibido, identifiquei que este mundo do crime se constitui como um guardião de valores políticos legitimados. Esta posição se estabelece por meio de um certo *proceder* (MARQUES, 2010), definido e reafirmado no interior do ambiente carcerário para então se expandir para as ruas. Esta forma de agir normatiza a relação entre os iguais – “os ladrões, os pretos, os da periferia” (FELTRAN, 2013, p. 65), assim nominados pelo PCC. O que reúne esses iguais em torno de um mesmo código inverte, por dentro e por completo, as premissas da vida na sociedade: o que era para ser o errado torna-se aceito e correto no mundo do crime. Para enfrentar essa diretriz de comportamento, seus integrantes devem demonstrar uma disposição para seguir a normativa definida por seu mundo, o que exige ter coragem, apetite, mente firme, coração blindado.

Nesse conflito tá tudo mudado
O errado tá agindo pelo certo
E o que era para ser certo tá agindo errado
(FAIXA DE GAZA 2, 2015⁸)

Este exemplo de paradoxo abre espaço para as inferências de que fala Braga (2010c) e que desafiam os códigos estabelecidos, mostrando que é a incongruência que gera a abertura para o fenômeno social em sua complexidade. No funk proibido, a celebração do crime ocorre a partir de uma divisão: há uma mensagem moral, a partir da qual se realiza uma crítica social em que se defendem valores justos; mas há também uma mensagem retórica ou apologética, que proclama a “glamourização” do crime (FELTRAN, 2013, p. 47). Em várias ocasiões, este se torna um recurso defendido como resistência à perseguição das músicas que celebram o crime pela polícia, o que indica um processo de subjetivação do falante (FERNÁNDEZ, 2015a; 2015b; 2015c, 2015d).

5. DISPOSITIVOS REVELADOS PELOS MAPAS SITUACIONAIS

O mapa situacional apresentado a seguir foi construído a partir da análise de vídeos de funk proibido publicados no *YouTube* cujo conteúdo exalta o mundo do crime. Para construir o mapa situacional com foco na observação desse objeto comunicacional, foi preciso fazer adaptações na metodologia. Por isso, a representação gráfica a seguir não seguiu a organização por

8 Com exceção dos casos nos quais pude identificar a data da gravação das músicas, usei nas citações as datas de postagem no *YouTube*, optando pelas mais antigas que pude rastrear.

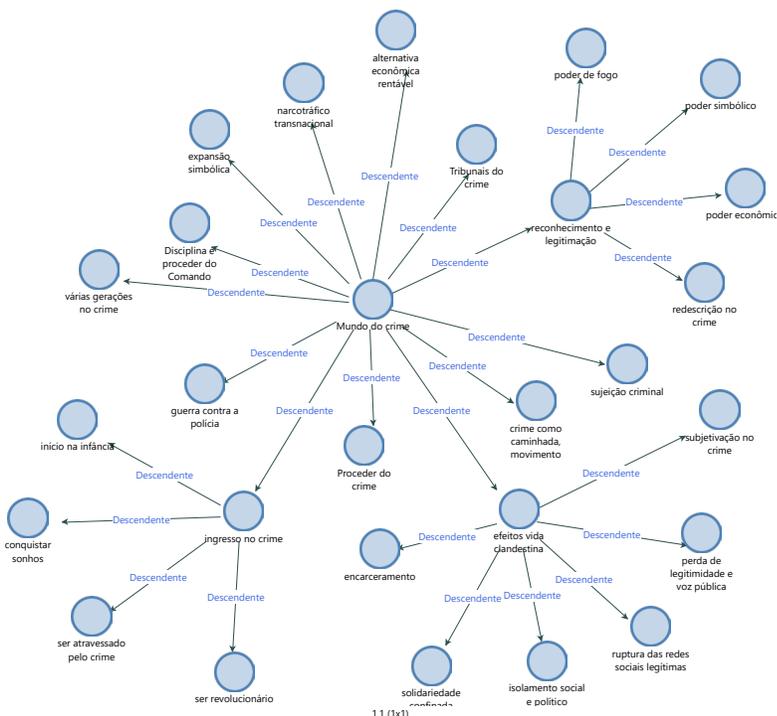
eixos estruturais conforme a proposta de Adele Clarke (2005). Em vez disso, o mapa utiliza nós ou pontos de ligação que foram criados a partir da análise das letras do funk proibido. Os nós foram construídos a partir da codificação das letras com o programa *NVivo* e as relações entre os elementos que compõem cada nó foi preservada. Na forma proposta por Clarke, os elementos devem ser separados para depois serem rearticulados. No caso de um objeto comunicacional, a articulação dada no uso social é o foco de análise, pois as palavras só adquirem sentido em jogos estabelecidos e praticados socialmente.

A partir do mapa situacional foi possível conceber o funk proibido como um dispositivo interacional (seguindo com a teoria de Braga), ou seja, como um espaço-sistema ou um arranjo dinâmico que permite observar a comunicação do mundo do crime com seus pares, com seus oponentes e com a sociedade. Vejamos alguns detalhes desse mapa:

a proposta inicial da Análise Situacional é que o pesquisador estabeleça articulações a partir da completa desconstrução da situação. Podemos observar como os elementos e articulações que circulam sobre a “Comunidade” constituem um caldo de cultura e de vulnerabilidade para a constituição do mundo do crime como movimento e como mundo social.

Vejamos agora outro fragmento, representado pela ampliação do nó “Mundo do Crime”, conforme os elementos e articulações que circulam no proibido.

FIGURA 2 – Ampliação do nó “Mundo do Crime”



Fonte: Elaboração da autora.

Este fragmento apresenta as articulações que circulam no proibido como configuração do mundo do crime. Nele se destacam os elementos de constituição da subjetividade no crime, o processo de sujeição criminal e o conceito do *proceder*. Uma vez que o crime atravessa a vida do sujeito, os efeitos da vida clandestina, do encarceramento e da adesão às regras do *proceder* do crime determinam a redescrição do sujeito. Esse processo sociopsicológico complexo é narrado no proibido.

Representar o crime como prática comunicacional

Antes de avançar, é preciso esclarecer que a palavra “representar” é utilizada neste texto não como uma forma de gerar uma imagem da realidade, mas como uma prática comunicacional. Como disse anteriormente, a análise dos vídeos de exaltação do crime publicados no *YouTube* e a construção do mapa situacional permitiram conceber o funk proibido como um dispositivo interacional no qual a comunicação do mundo do crime pôde ser observada. A partir do mapeamento dos elementos situacionais tendo como foco a comunicação como objeto, a prática comunicacional de representar o crime no proibido configurou-se como categoria analítica central.

A prática de representar o crime no proibido é complexa e está organizada pela lógica do *proceder*, um código de ética e de conduta que estabelece uma divisão entre quem está “com o crime” e quem não está. Estar “com o crime” pode significar praticar o crime ou “correr junto”, o que implica colaborar, respeitar, ser amigo, por oposição a ser inimigo. Assim, representar o crime

no proibido pode ser algo que o MC faz para “correr junto” com o crime sem ser propriamente “do crime”, mas pode também indicar que ele exerce a voz do crime através do proibido e com isso faz valer o *proceder* – o que em certos aspectos inclui exaltar ou fazer apologia do crime.

A prática de representar o crime no funk proibido abrange processos tanto disposicionais como identitários. Ocorre sob a influência das regras que regem o mundo do crime e que se estabelecem por meio do jogo de linguagem no plano intersubjetivo até se estenderem como prática coletiva. O ato de *representar* configura uma confirmação do compromisso com o crime, o que pode ocorrer de maneira mais indireta (ao demonstrar-lhe consideração) ou direta (quando se convive com seus efeitos). Essa ratificação da disposição para *representar* acaba tendo que ser reforçada como uma estratégia de sobrevivência, que se atualiza e se renova. Por isso, a *disposição para representar o crime* por meio do funk proibido opera como uma presentificação no plano social. E como tal, ela implica que seus atores expressem, por meio desse gênero e de sua exposição no plano social, seu estado de subjetivação no mundo do crime. Nesse estado complexo, em que se tende a compreender que impera apenas uma condição de “sujeição” ao crime organizado, é possível encontrar também uma potência de transformação. Ela se deixa notar no processo de constituição de um sujeito político que enuncia – ainda que o faça a partir do *mundo do crime*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi apresentar contrastes entre a política pública de segurança no Brasil, que é baseada no encarceramento massivo, e as resistências encontradas na forma comunicacional de representação do crime, por meio do funk proibido. Para tanto, o texto expõe uma articulação teórica e metodológica entre a concepção de comunicação como processo tentativo e probabilístico do brasileiro José Luiz Braga com a Análise Situacional – uma revisão da *Grounded Theory* proposta por Adele Clarke. Para exemplificar a potência dessa proposta, apresentamos dois fragmentos do mapa situacional construídos na tese de doutorado que analisou as vozes do crime no funk proibido.

Considero que a articulação foi produtiva, proporcionando um corpo teórico e epistemológico importante para a compreensão da comunicação como processo. O funk proibido, perseguido legalmente como crime de apologia e protegido pela Lei do Funk, pôde ser compreendido com a noção de dispositivos interacionais de Braga, significando um espaço-sistema ou arranjo no qual é possível observar a comunicação como processo social vivo.

O crime, descrito no funk como uma estratégia de sobrevivência, pôde ser compreendido como um movimento e como um mundo social e simbólico que atravessa territórios e vidas, transformando-os, produzindo efeitos de isolamento que iniciam processos de sujeição e redescrição do sujeito. A prática comunicacional de representar o crime, encontrada como categoria central da análise, é complexa à medida que implica processos disposicionais e identitários. Ela opera no plano social como uma

presentificação para garantir a sobrevivência, seja do MC que “corre junto” com o crime ou como forma de provar a disposição regida pelo *proceder* do crime.

Para a análise, a discussão e a formulação de políticas públicas de segurança e combate à violência, a pesquisa relatada aqui evidencia a centralidade dos aspectos simbólicos que garantem ao mundo do crime sua expansão e confirmação. Enquanto a gestão pública tem que enfrentar as brutais consequências do encarceramento, incluindo a violenta disputa de poder entre os grupos organizados dentro dos presídios, do lado de fora a representação do crime segue lógicas que as forças de controle social dificilmente apreendem. Elas seguem fugidias pelas letras do funk proibido e pelos complexos processos de sujeição das comunidades situadas à margem da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALESSI, G.; BENITES, A. Ao menos 31 presos morrem em Roraima em ação atribuída ao PCC. **El País**, 06 jan. de 2017. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/06/politica/1483703548_179354.html>. Acesso em 12 fev. de 2017.

BIONDI, K. **Junto e misturado**. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

BIONDI, K.; MARQUES, A. Memória e historicidade em dois ‘comandos’ prisionais. **Lua Nova**, n. 79, p. 39-70, 2010.

BRAGA, J. L. Dispositivos Interacionais. In: **XX Encontro da Compós** (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação), Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

BRAGA, J. L. Nem rara, nem ausente – tentativa. **Revista MATRIZES**, vol. 4, n. 1, p. 65-81, 2010. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/38276/41086>>. Acesso em 30 out. de 2014.

BRAGA, J. L. Perspectivas para um conhecimento comunicacional. In: LOPES, M. I. V. (Org). **Epistemologia da Comunicação no Brasil: trajetórias autorreflexivas**. São Paulo: ECA, USP, 2016, p. 123-141. Disponível em <http://www.assibercom.org/download/Epistemologia_Ibercom_2015.pdf>. Acesso em 10 out. 2016.

BRAGA, J. L. Interagindo com Foucault – Os arranjos disposicionais e a comunicação. **Questões Transversais**, vol. 6, nº 12, p. 81-91, 2019. Disponível em <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/questoes/article/view/18081>>. Acesso em 19 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**, 2014. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em 12 fev. de 2017.

CLARKE, A. Situational Analysis: Grounded Theory Mapping After the Postmodern Turn. **Symbolic Interaction**, vol. 26, n. 4, p- 553-576, 2003.

CLARKE, A. **Situational Analysis**: Grounded Theory After the Postmodern Turn. California: Sage, 2005.

CRAIG, R. T. Communication theory as a field. **Communication Theory**, vol. 9, p. 119-161, 1999.

CRAIG, R. T., MULLER, H. L. **Theorizing communication**: readings across traditions. California: Sage Publications, 2007.

CRAIG, R. T. Pragmatism in the Field of Communication Theory. Trabalho apresentado na **Annual Conference of the International Communication Association**, Dresden (Alemanha), 2006.

CYMROT, D. Funk “Proibidão”: retrato da realidade ou apologia ao crime? In: COSTA, M. C. C.; BLANCO, P. (Orgs). **Liberdade de expressão e seus limites**. São Paulo: ECA-USP, 2015.

ESSINGER, S. **Batidão**: uma história do funk. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FILGUEIRAS, M. Pesquisador desvenda as lendas do funk. **O Globo**, 27 jul. 2014. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/cultura/musica/pesquisador-desvenda-as-lendas-do-funk-13393757>>. Acesso em 7 abr. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 10ª edição, 2016. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf>. Acesso em 02 jan. de 2017.

FELTRAN, G. de S. Sobre anjos e irmãos: cinquenta anos de expressão política do “crime” numa tradição musical das periferias. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 56, p. 43-72, 2013. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/68768>>. Acesso em 05 dez. de 2016.

FERNÁNDEZ, L. M. A mídia do crime organizado: articulações metodológicas entre Análise Situacional e Jogos de Linguagem para uma teoria fundamentada. **Revista Fronteiras: Estudos Midiáticos**, vol. 7, n. 2, 2015(d). Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/>

index.php/fronteiras/article/view/fem.2015.172.04>. Acesso em 16 de set. de 2016.

FERNÁNDEZ, L. M. Análise Situacional: alternativa metodológica para uma análise das vozes da integração nos comandos do crime. **Nova Perspectiva Sistêmica**, nº 51, p. 83-101, 2015(a). Disponível em: <<http://www.revistanps.com.br/index.php/nps/article/view/176>>. Acesso em 9 de dez. de 2016.

FERNÁNDEZ, L. M. La apología del crimen: la comunicación de los comandos criminales en Brasil. **Communication & Society**, vol. 28, n. 3, p. 83-97, 2015(b). Disponível em <http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/resumen.php?art_id=540>. Acesso em 09 dez. de 2016.

FERNÁNDEZ, L. M. PCC: Ações e Continuidades da Expressão da Violência Política no Mundo do Crime. **Ação Midiática**, n. 9. 2015(c). Disponível em <<http://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/40823>>. Acesso em 9 dez. de 2016.

GLOBAL BURDEN OF ARMED VIOLENCE. **The Geneva Declaration on Armed Violence and Development**. Geneva, 2015. Disponível em <<http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>>. Acesso em 19 abr. 2019.

HERSCHMANN, M. **O funk e o hip-hop invadem a cena**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2002.

MARQUES, A. “Liderança”, “proceder” e “igualdade”: uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. **Etnográfica**, vol. 14, n. 2, p. 311-335, 2010.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 39-59. (Série Pensamento e Prática, v. 4).

MATOS E NOBRE, H. H.; GIL, P. G. Habermas vai para a escola pública no Brasil: ação comunicativa e engajamento cívico. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 13, n. 25, p. 56-66, 2017.

MIZRAHI, M. **A estética funk carioca: criação e conectividade em Mr. Catra**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

PAULO, P. P. O mundo do funk paulista – A academia do funk. **G1 São Paulo**, [s.d]. Disponível em <<http://especiais.g1.globo.com/sao-paulo/o-mundo-funk-paulista/a-academia-do-funk.html>>. Acesso em 7 abr. 2019

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei nº 5543 de 22 de setembro de 2009. Dispõe sobre o funk como movimento cultural e musical de caráter popular. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/78ae3b67ef30f23a8325763a00621702?OpenDocument>>. Acesso em 11 set. de 2016.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei nº 3410 de 29 de maio de 2000. Dispõe sobre a realização de bailes tipo funk no território do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/756831a75d413aa4032568ef005562d8?OpenDocument>>. Acesso em 31 mar. de 2014.

RUSSIL, C. The road not taken: William James's radical empiricism and communication theory. **The Communication Review**, vol. 8, n. 3, p. 277-305, 2005.

RUSSIL, C. **Toward a pragmatist theory of communication**. Tese doutoral. Pennsylvania State University, University Park, PA, 2004.

SALLA, F. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, n. 16, p. 274-307, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200011&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 30 jul. de 2014.

VIANNA, H. O funk como símbolo da violência carioca. In: VELHO, G.; ALVITO, M. (Org.) **Cidadania e Violência**. São Paulo: Editora UFRJ / Editora FGV, 2006.

VIANNA, H. **O mundo funk carioca**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2014**: Os jovens do Brasil, 2014. Disponível em <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf>. Acesso em 11 de nov. de 2014.

WILSON, D.; SPERBER, D. La teoría de la relevancia. **Revista de Investigación Lingüística**. Vol. VII, p. 233-282, 2004.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, vol. 21, n. 64, p. 31-49, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300003>. Acesso em 30 de out. de 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300003>.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E INCLUSÃO

ATENÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA EM 2018

Artur Roberto Roman¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é relatar o resultado de investigação em que se perguntou quais os candidatos à Presidência da República no Brasil, nas eleições de 2018, apresentaram em seus planos de governo propostas específicas para as pessoas com deficiência, em conformidade com o que prevê a Constituição Federal (de 1988) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (de 2015). Na sequência da investigação, fez-se um recorte dos partidos que compunham as coligações de apoio aos candidatos que participaram do segundo turno para se verificar se havia coerência entre as propostas que defendiam e seus programas de governo, com relação às pessoas com deficiência. Trata-se de uma pesquisa descritiva, documental, com análise de conteúdo. O trabalho mostrou que os candidatos Ciro Gomes, Fernando Haddad, Guilherme Boulos e Marina Silva apresentaram propostas relevantes, fundamentadas e substanciais para as pessoas com deficiência. O candidato Cabo Daciolo propôs apenas ações para alunos portadores de de-

¹ Consultor em Comunicação Organizacional, Mestre em Linguística (UFPR), Doutor em Ciências de Comunicação (ECA-USP) e Pós-Doutor em Sociologia (Sorbonne-Paris). Aluno da Faculdade de Direito da Univali (SC). E-mail: arturrobertoroman@gmail.com

ficiência. Geraldo Alckmin, José Maria Eymael e João Goulart Filho limitaram-se a colocar em seus planos um parágrafo protocolar e inexpressivo sobre o tema. Os candidatos Álvaro Dias, Henrique Meirelles, Jair Bolsonaro, João Amoedo e Vera Lúcia ignoraram em seus programas as pessoas com deficiência. O estudo estimulou uma reflexão sobre as possibilidades de interface do Direito na atuação do profissional de Relações Públicas e os desafios para os que atuam na área da comunicação política. A importância desta temática está vinculada à forma como a opinião pública é fundamentada para o exercício democrático do voto e para a formulação de políticas públicas a favor das pessoas com deficiência.

PALAVRAS-CHAVE: pessoa com deficiência, eleição presidencial, propostas de governo, comunicação política.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 colocou o Brasil em sintonia com as demandas civilizacionais contemporâneas em relação aos direitos humanos e sociais. Nossa Carta Magna estabeleceu esses direitos e especificou os deveres e funções do Estado para atendê-los e garanti-los. Em seu Art. 3º, IV, ela define como um dos objetivos da nação “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (CRFB, 1988). Nosso País, porém, por uma série de razões históricas e políticas combinadas com uma distribuição de renda desigual e perversa, impede um grande contin-

gente da população brasileira de ter acesso a direitos básicos especificados na Constituição. Dentre essa parcela mais distante do exercício pleno da cidadania, cabe um destaque às pessoas com deficiência, “a maior das minorias no Brasil”, tema deste artigo.

Segundo a mais recente pesquisa sobre o número de pessoas com deficiência, realizada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), 45,6 milhões de pessoas no Brasil têm algum tipo de deficiência, o que corresponde a 23,91% da população brasileira. A distância da sociedade em relação às demandas dessa população passou a se evidenciar especialmente a partir das lutas promovidas pelas próprias pessoas com deficiência. A Constituição Federal brasileira foi um marco importante no avanço e, também, um referencial de proteção por parte do Estado dos direitos humanos dessas pessoas. No período de debates da Constituinte, os grupos de pessoas com deficiência tiveram um protagonismo notável, conseguindo que fossem estabelecidos na Constituição, em 12 artigos, seus direitos em várias áreas, como educação, saúde, trabalho, transporte e acessibilidade.

Mesmo se considerarmos essas conquistas e os avanços nas últimas décadas, que podem ser comprovados por ações do governo federal e de alguns exemplos municipais, em praticamente todo o território nacional, grande parte das pessoas com deficiência encontra-se em situação de segregação, distanciada do poder público e com dificuldade de exercer sua cidadania ou mesmo alguma atividade produtiva.

Em relação ao mercado de trabalho, apesar de crises políticas e econômicas que resultaram em desemprego massivo nos últimos anos, o número de pessoas com deficiência empregadas

vem crescendo com regularidade, estimulado pela Lei 8.213/91 (BRASIL, 1991), que estabeleceu cotas para deficientes nas empresas. Mesmo assim, segundo dados do Ministério do Trabalho, as pessoas com deficiência representam menos de 1% dos vínculos formais de trabalho (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017). Uma pesquisa da Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH) realizada em 2016 com gestores pode ajudar na reflexão sobre esse baixo índice: 59% deles possuem alguma resistência quanto à contratação e 73% sentem a ausência de um programa de sensibilização sobre inclusão (ASID, 2018), além do pouco interesse por parte das empresas em cumprir a Lei de Cotas por falta de fiscalização.

Em 2018, a Constituição Brasileira completou 30 anos. Também nesse ano, ocorreram eleições gerais no Brasil e tivemos, no final de outubro, o segundo turno das eleições para a Presidência da República. Esse marco comemorativo estimulou a discussão apresentada neste artigo, cujo objetivo é relatar o resultado de investigação em que se perguntou quais os candidatos à Presidência da República no Brasil, nas eleições de 2018, apresentaram em seus planos de governo propostas específicas para as pessoas com deficiência, em conformidade com o que prevê a Constituição Federal, de 1988, e o Estatuto da Pessoa com Deficiência, de 2015. Na sequência, fez-se um recorte dos partidos que compunham as coligações de apoio aos candidatos no segundo turno para verificar se havia coerência entre as propostas de governo e seus programas com relação às pessoas com deficiência.

O programa do partido é documento oficial que comunica ao cidadão as definições doutrinárias e seu direcionamento ideológico. Deve, portanto, guiar as propostas de governo que são os documentos oficiais de cada candidato. São peças institucionais

de comunicação dos partidos e dos candidatos e importantes ferramentas discursivas para os processos interacionais com o cidadão e com o eleitor.

A expectativa era que as propostas de governo dos candidatos, bem como os programas dos partidos, contemplassem as pessoas com deficiência, não apenas por sua significância estatística, mas também por que essa parcela importante da população demanda políticas públicas que lhe assegurem o exercício da cidadania.

METODOLOGIA

Trata-se aqui de uma pesquisa descritiva, documental, com análise de conteúdo. Utilizamos como fontes documentais as principais leis que têm por objeto as pessoas com deficiência, a legislação sobre os partidos políticos, os programas dos partidos políticos oficiais existentes no Brasil e, como *corpus*, as propostas de governo dos 13 candidatos à Presidência da República em 2018, disponíveis nos sites oficiais das agremiações e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2018).

Nos arquivos das propostas de governo e dos programas dos partidos, foi feita busca da expressão “pessoa com deficiência” ou equivalentes. Cada texto localizado foi então analisado para se constatar se, de fato, referia-se a alguma proposta de implementação de ações ou políticas que envolvessem pessoas com deficiência. Em caso positivo, o parágrafo foi destacado e analisado no artigo, que apresenta também os candidatos que não fazem qualquer referência em seu programa a pessoas com deficiência.

BREVE HISTÓRICO SOBRE A ATENÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

Em 2010, a Secretaria de Direitos Humanos editou o livro “História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil” (LANNA JÚNIOR, 2010) elaborado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. O texto remete ao período do Brasil Colônia, quando o País não possuía grandes instituições de internação para pessoas com deficiência. Eram adotadas práticas isoladas de exclusão: as pessoas com deficiência eram confinadas pela família, recolhidas às Santas Casas ou às prisões.

Já o Brasil Império foi marcado pela sociedade aristocrática, elitista, rural, escravocrata, avessa à assimilação das diferenças, principalmente as das pessoas com deficiência. Apenas no Segundo Império, embora timidamente, se desenvolvem as primeiras ações institucionais para atender esse grupo.

Em 1852, começa a funcionar o Hospício Dom Pedro II, destinado privativamente para o tratamento de alienados. Nessa época, a deficiência intelectual era considerada uma forma de loucura e era tratada em hospícios. Em 1854, é instalado o Imperial Instituto dos Meninos Cegos (CABRAL, 2015a), para até 30 alunos, sendo dez admitidos gratuitamente, quando reconhecidamente pobres, à custa do governo imperial. Em 1856, é criado o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos (CABRAL, 2015b) que inicia suas atividades atendendo apenas três alunos, dois mantidos pelo governo imperial e um com recursos próprios.

Ambos os Institutos foram criados com inspiração na experiência francesa com ensino de pessoas com deficiência e tinham

por objetivo aproximar o Império brasileiro das nações ditas civilizadas da Europa – uma sociedade escravagista e segregadora, cujos senhores negociavam gente como se fossem animais, que acalmava sua consciência sustentando uma escola para atender alguns poucos deficientes com educação de nível europeu.

A partir do Brasil República, a ação do Estado em relação às pessoas com deficiência pouco se alterou. Mesmo com o surgimento de instituições congêneres em outras regiões do Brasil, era muito pequena a quantidade de pessoas atendidas em relação à demanda nacional, além de contemplarem apenas a cegueira e a surdez.

No contexto histórico de industrialização e urbanização brasileiras, iniciado na década de 1920 e aprofundado nas décadas de 1940 e 1950, surgiram, por iniciativa da sociedade civil, novas organizações voltadas para as pessoas com deficiência, que passaram a atuar também na área da saúde, além da educação, e a atender outros tipos de deficiência.

Em meados da década de 1950, por exemplo, chegam ao País modelos de reabilitação do pós-guerra, cuja finalidade era proporcionar ao soldado lesado o retorno à vida em sociedade. Embora no Brasil a principal causa da deficiência física não fosse a guerra, os novos métodos foram incorporados nos centros brasileiros de reabilitação criados na época para atender as pessoas acometidas pelo grande surto de poliomielite.

Com a consolidação da urbanização e da industrialização da sociedade (anos 60 a 80) e o êxito das campanhas nacionais de vacinação, foi registrada a diminuição nos casos de sequelas por poliomielite, ao mesmo tempo em que aumentaram os casos

de deficiência associados a causas violentas, principalmente acidentes automobilísticos (carro e moto), de mergulho e ferimentos ocasionados por armas de fogo.

O surgimento da reabilitação física suscitou o “modelo médico” da deficiência, concepção segundo a qual o problema é atribuído apenas ao indivíduo portador da deficiência. Essas dificuldades, de ordem pessoal, podem ser superadas pela intervenção dos especialistas, portadores do saber e principais protagonistas do tratamento. Cabe à pessoa com deficiência cumprir as prescrições a ela determinadas. Segundo esse olhar, a deficiência é vista como a causa primordial da desigualdade e das desvantagens vivenciadas pelo indivíduo. O modelo médico ignora o papel das estruturas sociais na opressão e exclusão das pessoas com deficiência, bem como desconhece as articulações entre deficiência e fatores sociais, políticos e econômicos. O corpo do deficiente precisa ser “consertado” para se adaptar às possibilidades do ambiente social do qual participa.

A promulgação da Constituição em 1988 significou uma grande conquista para as pessoas com deficiência, especialmente pela superação do “modelo médico” de deficiência substituído pelo “modelo social”, adotado hoje, que considera a deficiência como expressão da diversidade humana. O fator limitador é o meio em que a pessoa vive e não a deficiência em si. Assim, cabe à sociedade e ao Estado oferecerem condições, por meio de políticas públicas e legislação especial, para que a pessoa com deficiência possa exercer sua cidadania, portadora que é de direitos individuais que devem ser respeitados e atendidos.

LEGISLAÇÃO SOBRE PESSOA COM DEFICIÊNCIA

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi elaborada pela ONU com a participação de 192 países membros e de centenas de representantes da sociedade civil de todo o mundo. O texto final foi aprovado em 2006. O Brasil é um dos 177 países que já ratificaram o documento e um dos 161 signatários². Ao aderir à Convenção, os países assumem o compromisso de respeitar as pessoas com deficiência não mais em razão apenas da legislação interna, mas de uma exigência universal de solidariedade.

O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi adotado simultaneamente com a Convenção, possibilita às pessoas ou entidades encaminhar ao Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU denúncias de violação das disposições da Convenção pelo Estado signatário.

Em 2008, o Brasil ratificou oficialmente os dois documentos da ONU que passaram a ter valor de emenda constitucional, em um esforço democrático para melhorar as condições de vida dessa expressiva fração da população brasileira.

Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei 13.146/15

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15), alinhou a legislação brasileira às determinações da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU.

² Disponível em <<https://www.un.org/development/desa/disabilities/>>. Acesso em 23 set. 2018.

Seu objetivo, conforme se lê no primeiro artigo, é assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos, da cidadania e das liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social.

A premissa dessa lei é que os impedimentos físicos, sensoriais, mentais e intelectuais das pessoas com deficiência não são, na realidade, o que dificulta ou inviabiliza o exercício de seus direitos. São, sim, barreiras produzidas socialmente que se materializam na organização do espaço público, padronizada adequadamente para uso das pessoas consideradas “normais”.

Pessoa com deficiência (PCD) e acessibilidade: conceitos

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15), em seu artigo 2º, estabelece: “Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. (BRASIL, 2015).

As pessoas com deficiência já estavam categorizadas, com algum detalhe, pelo Decreto 3.298/99 (BRASIL, 1999), que considera a pessoa com deficiência aquela que se enquadra em uma das seguintes categorias: I – Deficiência física, II – Deficiência auditiva, III – Deficiência visual, IV – Deficiência mental, V – Deficiência múltipla. O Estatuto da Pessoa com Deficiência, por sua vez, especifica que a avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e in-

terdisciplinar e considerará os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; a limitação no desempenho de atividades; e a restrição de participação.

No mesmo Estatuto, no Art. 8o, se lê:

É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros direitos decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico. (BRASIL, 2015)

O Estatuto, portanto, traz um novo modelo de visão social ao considerar que o próprio ambiente compromete a liberdade da pessoa com deficiência de exercer sua cidadania. Nesse sentido, seu Art. 53 consolida a acessibilidade como direito humano fundamental, pois pode garantir à pessoa com deficiência viver de forma autônoma e exercer seus direitos de cidadania e de participação social. “Acessibilidade com autonomia” significa poder utilizar e alcançar com autonomia, segurança e independência, os espaços, mobiliários e os equipamentos urbanos, as edifica-

ções, os transportes públicos e os sistemas e meios de comunicação de forma adequada. Para isso, é imprescindível a eliminação de dificultadores que limitem ou impeçam a liberdade de movimento, permitindo assim a circulação com total segurança – o que trará dignidade e melhor qualidade de vida aos portadores de deficiência. Para a eliminação dessas barreiras, são necessárias estratégias políticas, jurídicas e sociais.

Cultura legisferante

O Brasil, por conta de uma cultura cartorial e bacharelesca, é pródigo na produção de leis. Coerentemente com esse impulso legisferante, temos uma farta produção de normativos para as pessoas com deficiência. Não há, portanto, que reclamar da falta de estatutos jurídicos. O reconhecimento de direitos específicos das pessoas com deficiência parte da Constituição Federal e se espalha por ampla coletânea de leis, decretos, resoluções, portarias, ordens de serviço etc. Essa proliferação de textos legislativos, porém, não tem resultado necessariamente em ampliação de direitos e garantia da cidadania para as pessoas com deficiência. É preciso sim cumprir as leis e também discutir melhor o alcance das decisões legislativas.

A pessoa com deficiência, além de sua condição diferenciada, está ainda submetida à histórica distância social e econômica que caracteriza a sociedade brasileira por conta da concentração de renda. Ou seja, se a pessoa com deficiência vive em situação de vulnerabilidade social, maiores serão suas dificuldades e seu desfavorecimento em relação à atenção do Estado. Essa diferen-

ciação histórica que se faz às classes sociais no Brasil acaba repercutindo nas políticas públicas e na promulgação de regulamentos legais.

A Lei 8.989/95, por exemplo, que prevê desconto de até 30% nos impostos para aquisição de veículos por parte de pessoas com deficiência, de inegável repercussão social, não esconde um certo casuísmo em sua formulação (BRASIL, 1995a). Esse normativo legal, que favorece quem pode adquirir um carro e traz bons resultados às montadoras de veículos, não alcança, porém, os cadeirantes e deficientes visuais que poderiam, por exemplo, ter sua mobilidade muito facilitada com melhorias nas calçadas das ruas das cidades, certamente com custo muito inferior à renúncia fiscal.

PROGRAMA DO PARTIDO E PROPOSTAS DE GOVERNO

Programa do partido

A Lei nº 9.096/95, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, estabelece que, para se criar um partido, é necessário, dentre outras exigências, a apresentação do estatuto e programa publicados no Diário Oficial quando da entrada do pedido de registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O estatuto estabelece as regras internas de funcionamento do partido, como os direitos e deveres dos seus membros, enquanto o programa apresenta o posicionamento político e ideológico do partido, incluindo suas diretrizes doutrinárias (BRASIL, 1995b).

O TSE, porém, disponibiliza, em seu site, apenas os estatutos do partido, além das propostas de governo dos candidatos à

Presidência da República. Tampouco se encontra o texto integral do programa no site dos partidos, com raras exceções. O conteúdo normalmente está diluído em pequenos textos ou vídeos. Localizamos uma publicação do Senado Federal (2014), intitulada “Partidos políticos brasileiros: programas e diretrizes doutrinárias”, em que apresenta os programas dos 32 partidos existentes naquele ano (35 partidos em 2018)³.

Propostas de governo

A Lei 9.504/97 estabelece que os partidos e coligações solicitem à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até o dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. O pedido deve estar acompanhado das propostas defendidas pelo candidato a prefeito, a governador e a presidente da República (BRASIL, 1997).

A legislação utiliza a expressão “propostas” para o que a imprensa, a literatura técnica e mesmo os candidatos designam, indistintamente, como “programa de governo”, “plano de governo”, “plataforma de governo”, todos se referindo a uma espécie de carta de intenções do candidato para futura e eventual aplicação e execução, caso eleito.

A lei não prevê sanção para o caso de o candidato, se eleito, não cumprir o que propunha no documento apresentado no pedido de registro de sua candidatura. Cabe às instituições democráticas e representativas da sociedade estimular a opinião pública, via imprensa e redes sociais, a buscar o conhecimento das

3 Levantamento disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registros-no-tse>>. Acesso em 25 set. 2018.

propostas de governo dos candidatos tão logo sejam divulgadas e promover a crítica desses documentos por parte dos eleitores.

AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NAS PROPOSTAS DE GOVERNO

Como é próprio do jogo democrático, os partidos políticos fazem articulações e parcerias entre si. Essas coligações deveriam aproximar partidos com alguma base de identificação programática e que uniriam forças nas eleições e durante o período legislativo. Sabe-se, porém, que essas coligações, em muitos casos, atropelam princípios doutrinários e ideológicos pois são feitas para atender projetos eleitoreiros imediatos, articulados por grupos econômicos que financiam os partidos e que querem ter seus interesses defendidos e garantidos (se não no Executivo, no Congresso e Assembleias). Na disputa para a Presidência da República em 2018, concorreram 13 candidatos organizados em coligações com 29 partidos. Dos 35 partidos existentes, portanto, seis não lançaram candidato à Presidência, tampouco participaram de coligação.

Candidatos com propostas para pessoas com deficiência

A seguir, em ordem alfabética, os oito candidatos que contemplaram em suas propostas de governo as pessoas com deficiência e os excertos que trazem essa referência⁴.

4 O número de página que consta dos excertos se refere ao exemplar da proposta de governo encontrado no site do TSE em arquivo PDF. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>>. Acesso em 12 out. 2018.

1) Candidato a Presidente: Cabo Daciolo (Patriota); Vice: Suelene Balduino Nascimento (Patriota). Partidos da Coligação: Patriota.

Proposta de governo: *Plano de Nação para a Colônia Brasileira*

No tocante à acessibilidade para alunos **portadores de deficiência**, o índice é de 27% (39.076 escolas) apenas de instituições com acessibilidade aos alunos com necessidades especiais. O índice de escolas com banheiros com acessibilidade aos alunos portadores de deficiência é de 37% (53.548 escolas), sendo um índice muito baixo. Vamos trabalhar para que, no segundo ano de governo, esse índice chegue a 50% das escolas, tendo como meta a marca de 100% das escolas brasileiras possuindo banheiros com acessibilidade aos alunos **portadores de deficiência** até 2022. (TSE, 2018, p.4 e 5, grifo nosso).

Vamos melhorar as técnicas de gestão de pessoas aplicadas aos professores, assegurar aos alunos condições mais favoráveis ao aprendizado e em especial, aos alunos **portadores de deficiências físicas, mentais e sensoriais**. Essas ações se darão por meio de programas de parcerias com os governos estaduais e municipais voltados exclusivamente para a melhoria das estruturas físicas das escolas, aumento do número de bibliotecas, salas de leitura, laboratórios de informática e de ciências; para compra de melhores materiais didáticos e para ampliação da disponibilidade do transporte público escolar aos estudantes que vivem em áreas rurais. (TSE, 2018, p.6, grifo nosso).

2) Candidato a Presidente: Ciro Gomes (PDT); Vice: Kátia Abreu (PDT). Partidos da Coligação: PDT, Avante.

Proposta de governo: *Diretrizes para uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento para o Brasil*

10 RESPEITAR A TODOS OS BRASILEIROS

Em um país pobre e desigual como o nosso, ganham importância as práticas afirmativas dirigidas a grupos que, por serem infelizmente discriminados na sociedade, precisam de políticas específicas que reduzam essa discriminação e as decorrentes de desigualdades econômica, social e no acesso a oportunidades. Os grupos que serão contemplados nas nossas políticas afirmativas são as mulheres, os negros, as comunidades LGBTI e as **pessoas com deficiências**. (TSE, 2018, p.45, grifo nosso).

10.10 RESPEITO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA:

Também precisamos eliminar a discriminação e promover a acessibilidade e mobilidade das **pessoas com deficiência**. Assim, um conjunto de ações se faz necessário:

- Garantir a implementação da LBI - Lei Brasileira de Inclusão;
- Construção de ações para consolidar a inserção das **pessoas com deficiência** no mercado de trabalho;
- Promoção de ações de assistência integral à saúde;
- Eliminação de restrições de **acessibilidade** e mobilidade em geral;

- Integração das **peçoas com deficiência** às atividades de ensino direcionadas aos demais grupos sociais em todas as escolas;
- Criação de Centros de Referência nas principais macrorregiões para reabilitação e tratamento de **Pessoas com Deficiência**;
- Criação de uma Rede Federal (ou fomentar isso através dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia ou Universidades Federais) de formação e treinamento de professores e profissionais que atendam, nas escolas públicas e privadas, **crianças e jovens com deficiência**, aí incluídos em especial o TEA (transtorno do espectro autista), Síndrome de Down, Braille e Língua Brasileira de Sinais;
- Eliminação da impossibilidade de retorno ao exercício de atividade remunerada por parte de pessoas que recebam auxílios vinculados à ocorrência de alguma **deficiência**, mais especificamente o Benefício de Prestação Continuada. (TSE, 2018, p.52, grifo nosso).

3) Candidato a Presidente: Fernando Haddad (PT); Vice: Manuela D'Ávila (PCdoB). Partidos da coligação: PT, PCdoB, PROS.

Proposta de governo: *O povo feliz de novo – Plano de Governo*

2.7 PROMOVER A INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O governo Haddad terá compromisso com a realização de políticas públicas para o pleno desenvolvimento e a autonomia das **peçoas com deficiência**. Para isso, o governo

Haddad retomará o Plano Viver Sem Limites que prevê o atendimento das **pessoas com deficiência** desde o nascimento, a inclusão educacional, a formação de educadores, a oferta do atendimento educacional especializado e a articulação intersetorial das políticas públicas para as pessoas com deficiência. Serão fortalecidos os investimentos em pesquisa, produção e acesso de **pessoas com deficiência** a tecnologias assistivas. Ademais, serão garantidas as ações integradas para o acesso às políticas de assistência social, de atenção à saúde, de habitação, de formação profissional e acesso ao emprego e promovidas ações de acessibilidade arquitetônica, urbanística, nos transportes, nas comunicações, atitudinais e tecnológicas. O governo Haddad adotará todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação baseada em **deficiência** e ampliará a fiscalização para cumprimento pelas empresas das cotas para esse grupo social, com a participação efetiva das **pessoas com deficiência** e observando a diversidade que as compõem. (TSE, 2018, p. 22, grifo nosso).

3.2 SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Além da saúde do trabalhador, o governo Haddad vai produzir políticas intersetoriais, por exemplo, para reduzir os acidentes de trânsito e todas as formas de violência, com a participação de diversas áreas do governo, para garantir atenção especial e integrada às populações vulneráveis. Serão implantadas ações voltadas para a saúde das mulheres, pessoas negras, LGBTI+, idosos, crianças, juventudes, **pessoas com deficiência**, população em situação de rua, população privada de liberdade, imigrantes, refugiados e povos do campo, das águas e das florestas. (TSE, 2018, p.29, grifo nosso).

O governo Haddad retomará e ampliará programas de amplo reconhecimento popular e de especialistas, como o já citado Programa Mais Médicos e a Estratégia de Saúde da Família, o SAMU, o Farmácia Popular, Brasil Sorridente, a Rede de Atenção Psicossocial (com os CAPS⁵ III e Residências Terapêuticas) e a Rede de Atenção às **Pessoas com Deficiência**, entre outros, que estão sendo prejudicados e descontinuados pelo governo golpista. (TSE, 2018, p.29, grifo nosso).

3.3 SUPERAÇÃO DA POBREZA E ASSISTENCIA SOCIAL

O governo criará o Programa Emergencial de Emprego (ver capítulo seguinte) e restabelecerá as bases que estruturaram o SUAS⁶ nos marcos de um novo pacto federativo, com revisão da partilha de recursos e responsabilidades dos entes federados. Essa mudança visa à expansão qualificada dos benefícios e serviços do SUAS em todos os territórios vulneráveis do Brasil, considerando as particularidades regionais e territoriais do país, fortalecendo a proteção social às pessoas idosas, crianças e adolescentes, jovens, mulheres, **pessoas com deficiência**, povos tradicionais e indígenas, população em situação de rua, migrantes, entre outros. (TSE, 2018, p.30, grifo nosso).

3.6 AGENDA DE FUTURO PARA O ESPORTE BRASILEIRO

O governo Haddad investirá em todas as práticas esportivas [...] O Plano Brasil Medalhas será relançado e aperfeiçoado, bem como os investimentos na Rede Nacional de Treina-

5 Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) são unidades especializadas em saúde mental para tratamento e reinserção social de pessoas com transtorno mental grave e persistente.

6 Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é o modelo de gestão utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social.

mento. Serão retomados os investimentos na infraestrutura de equipamentos esportivos, sobretudo reforma e requalificação de quadras nas escolas. O foco será nos equipamentos voltados às juventudes e na acessibilidade para **pessoas idosas e com deficiência**. (TSE, 2018, p.37, grifo nosso).

5.3.4 MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANA: UMA CIDADE ÁGIL QUE VALORIZA A VIDA

A diretriz estratégica é o fomento ao transporte público acessível e inclusivo para **pessoas com deficiência** e idosos, que dê conforto e segurança aos passageiros e que já antecipe o fato de, nos próximos 55 anos, haver mais idosos do que crianças no Brasil. Além disso, o governo Haddad municipalizará a CIDE combustível⁷ para assegurar a redução das tarifas, expansão das gratuidades e do transporte público. (TSE, 2018, p. 54 e 55, grifo nosso).

4) Candidato a presidente: Geraldo Alckmin (PSDB); Vice: Ana Amélia (PP). Partidos da coligação: PSDB, PP, PTB, PSD, SD, PRB, DEM, PPS, PR.

Proposta de governo: *Diretrizes gerais 2018*

Vamos zelar pelo cumprimento dos dispositivos da Lei Brasileira de Inclusão da **Pessoa com Deficiência** e promover sua regulamentação. (TSE, 2018, p.11, grifo nosso).

7 A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE combustível) é um tributo federal incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis.

5) Candidato a presidente: Guilherme Boulos (PSOL); Vice: Sônia Guajajara (PSOL). Partidos da coligação: PSOL, PCB.

Proposta de governo: *Vamos sem medo de mudar o Brasil*

Outro ponto relevante reside na promoção de diversidade e democratização nos quadros do Judiciário. Para tanto, é preciso que sejam adotadas ações afirmativas capazes de incluir na magistratura e nos quadros de servidores públicos da justiça pobres, mulheres, negros, indígenas e **pessoas com deficiência**. Essas ações afirmativas devem ser gradativas de forma a incluir, na mesma proporção populacional, tais perfis. (TSE, 2018, p.32, grifo nosso).

7. Ampliar os critérios de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas idosas e **pessoas com deficiência**, de modo a: a) aumentar o critério per capita de 1/4 para 1/2 salário mínimo (como ademais até a justiça quando acionada já vem admitindo); b) excluir do cálculo da renda per capita, para concessão do BPC, os benefícios previdenciários de até um salário mínimo; c) reduzir a idade de acesso de 65 para 60 anos, em conformidade com o Estatuto do Idoso.

8. Assegurar os direitos sociais da pessoa idosa e **pessoas com deficiência**, tendo em vista criar condições de promover sua autonomia e fortalecer as relações sociais e familiares, de modo a evitar todas as formas de discriminação a que são muitas vezes submetidos. (TSE, 2018, p.155, grifo nosso).

XIV - **PESSOAS COM DEFICIÊNCIA** - POR UMA POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA

O congelamento dos gastos sociais por 20 anos, a precarização das relações de trabalho, a tentativa de reforma da previdência, revisão do benefício de prestação continuada, auxílios-doença e aposentadorias por invalidez afetam diretamente os trabalhadores e trabalhadoras em geral e as **pessoas com deficiência** em particular.

Com essa política, a reabilitação, a inclusão, a acessibilidade, a mobilidade, o direito ao emprego e renda e todos os demais direitos desses 45 milhões de brasileiros ficam ainda mais comprometidos. É preciso desmistificar a questão do aumento dos gastos sempre como problemas. Benefícios são investimentos, até por se tratar de uma dívida social com uma classe historicamente marginalizada. Investir em educação, saúde, emprego e renda, segurança e seguridade social, é a certeza de uma sociedade que será, ciclicamente, criativa e altamente produtiva.

Por meio da dinâmica proposta pelo Sistema Nacional de Democracia Direta, com a participação direta e popular, acreditamos que será mais fácil percorrer as longas questões legislativas para a solidificação dos direitos adquiridos e, também, ampliação destes. Podemos citar como exemplos o monitoramento independente da Convenção Internacional sobre os Direitos da **Pessoa com Deficiência**, a regulamentação da LBI – Lei Brasileira de Inclusão, a aprovação de legislação infraconstitucional para consolidação da Convenção Internacional, como tópicos de urgente tomada de posição.

Assim, para a efetivação de políticas públicas consonantes com as mais recentes tendências mundiais, nosso gover-

no ressignificará a SECRETARIA NACIONAL DA **PESSOA COM DEFICIÊNCIA** para uma gestão popular, democrática, transversal e inclusiva.

Essa alternativa de gestão tem o intuito de garantir direitos, inclusão, participação social e o pleno exercício da cidadania, propondo um novo sentido para as assim denominadas “**deficiências**”.

A perspectiva adotada busca romper com o pressuposto da “normalização” e da “adaptação” do indivíduo à sociedade, e introduz o conceito das deficiências como diferenças, colocando a questão no âmbito da afirmação de direitos. Objetiva o desmonte dos mecanismos históricos da exclusão, a garantia de direitos pessoais e sociais, destacando tanto as necessidades individuais quanto à reorganização da sociedade para derrubar as barreiras histórica e culturalmente construídas.

A Secretaria Nacional da **Pessoa com Deficiência** irá:

1. Formular, implementar e coordenar a política para o segmento (gestão e cogestão);
2. Atuar de maneira transversal, estimulando, orientando e apoiando conceitual e tecnicamente o conjunto do governo no processo de incorporação do recorte **deficiência** nas políticas;
3. Desconstruir gradativamente o “modelo médico”, que considera a **deficiência** como doença, reproduzindo práticas e políticas assistencialistas, substituindo-o pelo “modelo biopsicossocial”, que compreende a **deficiência** como expressão da diversidade humana e a concebe como a interação do indivíduo com as barreiras ambientais;
4. Dialogar com o segmento e atores sociais (instituições, lideranças, etc.), assim como estar em sintonia com as demais políticas nacionais e internacionais de inclusão

e participação social, na perspectiva da afirmação de direitos e do empoderamento das **peessoas com deficiência**;

5. Desenvolver ações de informação, sensibilização e capacitação para servidores, articuladas com todas as áreas do governo, de forma a promover mudanças atitudinais e manter pessoal qualificado para o atendimento de **peessoas com deficiência**;

6. Alterar paradigmas e concepções na administração pública, gestão e cogestão, subvertendo a tradição segregadora da maioria das ações voltadas ao segmento;

7. Disseminar, de forma transversal, a concepção inclusiva em todas as áreas da administração pública, visando à implementação de projetos e programas que permitam o acesso das **peessoas com deficiência**;

8. Promover a articulação entre o Estado e entidades não governamentais de atenção às **peessoas com deficiência**, conveniadas quando necessário, objetivando o caráter inclusivo em todas as ações voltadas ao segmento;

9. Incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de projetos de melhoria da qualidade de vida das **peessoas com deficiências**, no que diz respeito às acessibilidades arquitetônica, tecnológicas, de comunicação, de transporte, entre outras.;

10. Destinar recursos em ações que garantam o acesso das **peessoas com deficiência** a todas as políticas voltadas aos brasileiros. O cargo de titular dessa unidade deverá ser ocupado por uma **pessoa com deficiência**, e o corpo técnico por profissionais com militância e acúmulo em políticas inclusivas de Estado. (TSE, 2018, p.166-169, grifo nosso).

6) Candidato a Presidente: José Maria Eymael (DC); Vice: Hélio Costa (DC). Partidos da coligação: DC.

Proposta de governo: *Diretrizes Gerais de Governo para construir um novo e melhor Brasil*

INCLUSÃO DAS **PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS**

19. Propomos imediatas e necessárias providências para assegurar ao deficiente o pleno exercício de seus direitos de cidadão. (TSE, 2018, p.7, grifo nosso).

7) Candidata a Presidente: Marina Silva (Rede); Vice: Eduardo Jorge (PV). Partidos da coligação: Rede, PV.

Proposta de governo: *Brasil justo, ético, próspero e sustentável*

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA PLENA

Em nosso governo, a inclusão de grupos historicamente excluídos e o combate à qualquer forma de discriminação será diretriz transversal, presente em todas as políticas públicas, a ser implementada em especial por meio de projetos de promoção de equidade. Definiremos políticas específicas para superar as desigualdades que atingem mulheres, população negra, povos e comunidades tradicionais, **peças com deficiência**, LGBTI, juventudes e idosos. (TSE, 2018, p.22, grifo nosso).

Pessoas com deficiência

O paradigma da “inclusão”, que substituiu a ideia de “integração”, atribui maiores responsabilidades à sociedade e ao Estado. As barreiras cotidianas a derrubar são de natureza arquitetônica, funcional e de mobilidade, além das mudanças de percepção da sociedade sobre o papel, as necessidades e os direitos das **pessoas com deficiências**. Para a garantia desses direitos, criaremos e fortaleceremos políticas de promoção da autonomia e condições necessárias para que sejam protagonistas de suas próprias vidas.

As estratégias serão de fortalecer sua cidadania, complementarmente ao seu acesso ao mercado de trabalho, às atividades culturais e esportivas, à participação política e ao acesso à educação e à saúde. Ampliaremos a fiscalização sobre o cumprimento da lei de cotas e a oferta de cursos de capacitação profissional para os candidatos às vagas inclusivas. No campo da Educação, fortaleceremos a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, ampliando e qualificando o debate sobre sua implementação com todo os envolvidos e interessados – educadores, gestores, comunidade escolar e famílias. (TSE, 2018, p. 23 e 24, grifo nosso).

8) Candidato a Presidente: João Goulart Filho (PPL); Vice: Léo Alves (PPL). Partidos da coligação: PPL.

Proposta de governo: *Partido Pátria Livre - Programa de Governo de João Goulart Filho/Léo da Silva Alves (2018-2022)*

Nossa política será absolutamente intolerante com qualquer tipo de discriminação. Combateremos todas as formas de preconceito e discriminação – econômico-social, racial, étnica, religiosa, etária, regional, sexual, por **deficiência** – que dividem o povo e dificultam a sua união em torno das causas nacionais. (TSE, 2018, p.11, grifo nosso).

9) Candidatos que não apresentam propostas para PCD

Nas propostas de governo dos seguintes candidatos a presidente não há qualquer referência a pessoas com deficiência.

- Álvaro Dias (Podemos); Vice: Paulo Rabello de Castro (PSC). Partidos da coligação: Podemos, PSC, PRP, PTC. Proposta de governo: *Plano de Metas 19 + 1 – Pela re-fundação da República*.
- Henrique Meirelles (MDB); Vice: Germano Rigotto (MDB). Partidos da coligação: MDB, PHS. Proposta de governo: *Pacto pela confiança! Programa de Governo da Coligação “Essa é a solução”*.
- Jair Bolsonaro (PSL); Vice: Hamilton Mourão (PRTB). Partidos da coligação: PSL, PRTB. Proposta de governo: *O caminho da prosperidade - Proposta de Plano de Governo*.
- João Amoedo (Novo); Vice: Christian Lohbauer (Novo). Sem coligação. Proposta de governo: *Mais oportunidades. Menos privilégios*.

- Vera Lúcia (PSTU) ; Vice: Hertz Dias (PSTU). Sem coligação: PSTU. Proposta de governo: *16 pontos de um programa socialista para o Brasil contra a crise capitalista.*

AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NOS PROGRAMAS DOS PARTIDOS

Para esta análise, o recorte selecionou os partidos que formam as duas coligações cujos candidatos participaram do segundo turno das eleições de 2018: coligação *O Brasil feliz de novo!* (PT, PCdoB e PROS); e coligação *O caminho da prosperidade* (PSL e PRTB).

O objetivo foi verificar a coerência entre as diretrizes programáticas e ideológicas expressas no programa do partido e as propostas de governo no que tange às pessoas com deficiência. Apenas o PCdoB e o PRTB têm um link específico, em seus sites, para o texto do programa do partido. No site dos demais partidos, encontramos referências parciais ao programa diluídas em pequenos textos e vídeos.

Coligação O Brasil feliz de novo!

• Programa do partido PT

Alusão indireta às pessoas com deficiência aparece nas Resoluções aprovadas no 6o Congresso Nacional do PT que ocorreu em São Paulo em julho de 2017, publicadas pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT, 2017).

Resoluções:

Garantir direitos por meio das Políticas Sociais

l) Combater todas as formas de discriminação e violência contra os cidadãos. Defender incondicionalmente os Direitos Humanos e os direitos civis. (PT, 2017, p. 20).

De inspiração antineoliberal, nossos governos implementaram não apenas políticas públicas de inclusão social e transferência de renda, mas principalmente de ampliação de direitos. (PT, 2017, p. 24).

Esses excertos confirmam a coerência do programa do partido com as propostas de governo com relação às pessoas com deficiência.

• Programa do partido PCdoB

O Programa do PCdoB explicita com clareza sua definição ideológica e proposta doutrinária:

O objetivo essencial deste Programa é a transição do capitalismo ao socialismo nas condições do Brasil e do mundo contemporâneo. O socialismo tem como propósito primordial resolver a contradição essencial do capitalismo: produção cada vez mais social em conflito crescente com a forma de apropriação privada da renda e da riqueza. Como sociedade superior, deve distribuir os bens e a riqueza conforme o resultado da quantidade e qualidade do trabalho realizado. (PCdoB, 2018).

O Programa do partido faz referência direta às pessoas com deficiência:

O Estado combaterá as opressões e discriminações que desrespeitem a liberdade religiosa, e a livre orientação sexual. Garantia dos direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos, e políticas de acessibilidade universal para as pessoas com deficiência. Tratamento das tensões e diferenças no âmbito do povo sempre em prol do fortalecimento da unidade da Nação. (PCDOB, 2018, grifo nosso).

O programa do PCdoB alinha-se coerentemente com as propostas de governo da coligação da qual faz parte.

• **Programa do partido PROS (Partido Republicano da Ordem Social)**

Lê-se na aba “Quem somos” do site oficial do PROS: “A principal proposta do partido é a redução de impostos, pois atualmente as altas cargas tributárias têm atrasado o desenvolvimento do Brasil e causado uma grande injustiça social, pois as pessoas com menos renda, proporcionalmente, são as que mais pagam impostos e conseqüentemente são as mais prejudicadas.” (PROS, 2018).

O programa do PROS está disponível em um vídeo com o título “Programa Nacional do PROS”, em que um dos membros do diretório do Partido conclama o espectador: “Vamos reagir para respeitar e incluir os 45 milhões de brasileiros com deficiência”. (PROS, 2018a).

Não há incompatibilidade entre o programa do partido PROS e as propostas de governo da coligação da qual faz parte com relação às pessoas com deficiência, mesmo porque o pro-

grama, como apresentado no vídeo, é superficial e generalista, dificultando qualquer categorização ideológica do partido.

Coligação O caminho da prosperidade

• Programa do partido PSL (Partido Social Liberal)

Como já apontado, as propostas de governo desta coligação não fazem qualquer referência às pessoas com deficiência. A leitura do programa de governo do PSL mostra coerência com essa exclusão, ao enfatizar a necessidade de reduzir o tamanho do Estado e, por consequência, os investimentos em políticas públicas afirmativas.

Na aba “Sobre”, do site oficial do partido, no tópico “Em que acreditamos” (PSL, 2018), lê-se, como tarefas do partido: “combate aos privilégios decorrentes de quotas que resultem na divisão do povo, seja em função de gênero, opção sexual, cor, raça, credo.” E continua:

Defendemos a focalização dos programas sociais para as pessoas em condição de maior vulnerabilidade. O Estado deve ampliar a oportunidade de acesso à educação e saúde de qualidade para os mais pobres, concentrando-se no financiamento dos serviços em parceria com a gestão da iniciativa privada, com a integração dos indivíduos ao mercado, preservando o poder de decisão nas mãos dos cidadãos através da adoção de Vale-Educação (voucher), Escolas Comunitárias (charter-schools) e programas congêneres. Devemos combater o clientelismo, diminuindo a interferência de políticos e burocratas e **fazendo com que os próprios indivíduos sejam protagonistas de sua história.** (PSL, 2008, grifo nosso).

Ao propor “parceria com a gestão da iniciativa privada” e conclamar os indivíduos ao “protagonismo”, o programa, de inspiração explicitamente liberal, quer afastar o Estado brasileiro de suas funções constitucionais. O programa exalta os valores do liberalismo econômico e transfere, coerentemente, para o indivíduo, a responsabilidade por suas dificuldades de ordem econômica e por suas carências sociais.

• **Programa do partido PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro)**

O programa do PRTB tem apenas uma página e meia e não faz qualquer referência às pessoas com deficiência. O texto é superficial, generalista e inespecífico, não sendo possível extrair com objetividade a filiação ideológica do partido, embora em seu histórico afirme ter raízes no trabalhismo pós-varguista. Das várias conclamações conciliadoras expressas no programa, lê-se: “Nós do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, propugnamos pela harmoniosa convivência Capital x Trabalho, que são molas-mestras para a construção do Progresso e do Desenvolvimento pessoal e coletivo.” (PRTB, 2018).

Não se pode alegar incoerência entre o programa desse partido e as propostas do candidato à presidência que apoia, especialmente por faltar elementos para esse cotejo.

COMUNICAÇÃO, DIREITO E DEMOCRACIA

A “Inclusive – Inclusão e Cidadania” é um projeto autônomo e voluntário criado para promover a inclusão das pessoas com deficiência através da difusão da informação via web. Em 20 de agosto de 2018, a organização publicou uma análise sobre as propostas de governo apresentadas pelos candidatos à Presidência com relação às pessoas com deficiência (INCLUSIVE, 2018a). Preocupados com a ausência ou inadequação de propostas e pelo fato de o assunto ainda não ter sido abordado em debates e entrevistas dos candidatos até aquele momento, os colaboradores da Inclusive produziram e divulgaram pelas redes sociais o documento “Propostas para Candidatos às Eleições 2018” (INCLUSIVE, 2018b), um texto bem fundamentado em informações sobre pessoas com deficiência para subsidiar o debate e nortear as propostas de candidatos a presidente, governador, senador, deputado federal, estadual e distrital.

As análises feitas para este artigo reforçam o que foi constatado pela Inclusive sobre o descaso de partidos e candidatos com relação às pessoas com deficiência e mostram que as propostas de governo e também os programas dos partidos mereceriam uma melhor atenção em sua elaboração e em sua divulgação.

Não bastasse o pouco debate sobre questões relacionadas às pessoas com deficiência, são insuficientes também as informações sobre esse público até mesmo em órgãos governamentais que atuam na área. É o que mostra Granato (2016) ao referir que a Secretaria Nacional da Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência possui apenas cerca de um terço de informação ne-

cessária para orientar as políticas públicas para a área. A autora alerta para a necessidade de se aperfeiçoar a comunicação pública digital e melhorar a qualidade e quantidade das informações sobre políticas públicas de atendimento às pessoas com deficiência disponibilizadas nos sites oficiais (GRANATO, 2016, p.130). Ou seja, os próprios canais digitais oficiais do governo sofrem a insuficiência de informação.

Essas constatações apontam para a possível falta de um profissional de comunicação na gestão desses processos de interação dos partidos e candidatos com o cidadão/eleitor. Os documentos analisados (programa do partido e proposta de governo) compõem importantes ferramentas desse processo, mas são subutilizados e pouco referidos na interação comunicativa com a população.

Grande parte da sociedade brasileira tem ainda pouca compreensão dos princípios de cidadania e de seus direitos básicos. As eleições representam o principal (para muitas pessoas, o único) momento de se discutir os melhores caminhos para a gestão do País. O debate de ideias é fundamental em uma democracia. Comunicar suas propostas ao público e apresentá-las aos eleitores é a forma de o político se posicionar e se aproximar daqueles que se identificam com suas ideias. Infelizmente, na campanha de 2018, não foi possível ver o candidato eleito a presidente (Jair Bolsonaro, do PSL) se apresentar para discutir suas propostas de governo, prática comum nas democracias.

Ainda que os debates televisivos e as entrevistas em rádio sejam circunscritos pelos limites editoriais das emissoras que os promovem, trata-se de um ritual importante para expor e debater as orientações doutrinárias do partido e, especialmente, os projetos dos candidatos.

A disseminação magnífica das redes sociais virtuais, a adesão nada crítica do usuário padrão a grupos de discussão (submetido que está ao conforto cognitivo da heurística⁸ conformativa e conformatória na avaliação das mensagens que recebe) e a atração generalizada por caconomia⁹ fertilizaram o terreno em que as conversações políticas foram realizadas no período eleitoral, contaminadas por falsas informações. Essa estratégia de alienação política utilizada inicialmente, com ótimos resultados perniciosos, pelo governo russo (PAUL; MATTHEWS, 2016), mostrou também sua eficácia na eleição de Trump nos EUA (KAKUTANI, 2018) e no próprio Brasil (EUGÊNIO JR., 2018).

Nesse contexto, cresce a responsabilidade dos profissionais de comunicação, especialmente daqueles que atuam na área política. É necessário um debate crítico radical sobre o impacto

8 Heurística é um processo de busca de soluções para um problema que escolhe o caminho mais fácil, mais óbvio, mais simples, mais imediato e mais viável, ainda que a solução encontrada seja imperfeita e contrarie as evidências objetivas. Desenvolvemos esse processo geralmente de forma automática, intuitiva e inconsciente. Ver Kahneman, 2012.

9 Caconomias, no original Kakonomics, conceito criado por Gloria Origgi, filósofa e pesquisadora italiana do Centre National de la Recherche Scientifique (CRNS) Paris, se refere à preferência das pessoas por interações medíocres, estabelecidas a partir de um acordo tácito de aceitarem trocas inúteis nos processos relacionais: “Eu dou importância ao fato de você não cumprir suas promessas, pois eu quero estar livre para não cumprir as minhas, sem me sentir culpado.” Segundo a pensadora italiana, o grande problema do Kakonomics – que no grego antigo significa a economia do pior – é que se trata de uma forma de insanidade coletiva difícil de erradicar. Nessa troca em que cada um assume o compromisso de entregar apenas produtos, serviços ou discursos de baixa qualidade, os sujeitos ficam satisfeitos com o prejuízo mútuo, pois o acordo foi cumprido e exigiu muito pouco de cada um. Esses intercâmbios, a longo prazo, corroem os acordos sociais fundamentais em uma sociedade civilizada. Discussão disponível em <www.edge.org/response-detail/10993>. Acesso em 27 set. 2018.

no espaço público virtual das novas possibilidades trazidas pelas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) de última geração e sobre o risco de comprometimento da democracia por conta da ditadura digital. (HARARI, 2018).

Uma das atividades do profissional de comunicação, especialmente o Relações Públicas, é assessorar políticos, área de atuação em que se imbricam a comunicação política e a comunicação pública¹⁰.

A facilidade para transitar no cipoal legislativo de nosso País certamente pode contribuir para uma maior eficácia das ações de comunicação e nos deixar, como profissionais de comunicação, mais seguros, especialmente quando trabalhamos diretamente com comunicação política¹¹. No mínimo, o conhecimento da legislação sobre os partidos poderá orientar a elaboração de documentos e textos oficiais de políticos e candidatos para que seus discursos e cartas de intenções se mantenham em sintonia com os preceitos estabelecidos em lei. É fundamental ficar atento a questões que envolvem conquistas importantes civilizacionais, consagradas na Constituição, e que são simplesmente ignoradas na produção de uma carta de intenções oficial de candidatos.

10 Para uma discussão sobre as especificidades da comunicação pública, da comunicação política e da comunicação governamental, ver Matos (2012) e Brandão (2009).

11 A experiência que vivencio como aluno da Faculdade de Direito na Universidade do Vale do Itajaí – Campus Balneário Camboriú (SC) ampliou meu olhar de profissional de comunicação e está ganhando amplitude interpretativa por incorporar um viés jurídico na leitura e diagnóstico dos processos comunicacionais nas organizações. Agradeço aos Professores Luiz Bráulio Farias Benítez, Newton Cesar Pilau e à Professora Eliane Maria Benvegnú, coordenadores do Grupo de Estudos Efetividade dos Direitos das Pessoas com Deficiências, da Univali, que me incentivaram para a elaboração deste artigo, contribuindo com sugestões de abordagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos 13 candidatos à presidência, oito deles fizeram referência às pessoas com deficiência em suas propostas de governo. Apenas quatro – Ciro Gomes, Fernando Haddad, Guilherme Boulos e Marina Silva – apresentaram propostas substanciais e fundamentadas. Destacaram-se os textos elaborados pelas coligações de apoio a Boulos (PSOL) e a Haddad (PT), por trazerem uma discussão mais densa, ampliada e atualizada sobre o tema e propostas com ações integradas que vão muito além do assistencialismo.

Chama a atenção, em especial, a proposta do PSOL, sintonizada com as demandas contemporâneas das pessoas com deficiência e com os desafios da acessibilidade em sua dimensão social, política, econômica e cultural. O texto do PSOL é uma espécie de tratado sobre a deficiência. Apresenta um histórico do tratamento dado pela sociedade a essas pessoas, apontando, então, propostas com o olhar voltado para o futuro.

O candidato Cabo Daciolo propôs apenas ações na área educacional, limitando seu projeto aos alunos portadores de deficiência. Geraldo Alckmin, José Maria Eymael e João Goulart Filho limitaram-se a colocar um parágrafo protocolar e inexpressivo sobre o tema.

Cinco candidatos, Álvaro Dias, Henrique Meirelles, Jair Bolsonaro, João Amoedo e Vera Lúcia, embora pleiteiassem o cargo de principal mandatário do País, desprezaram em suas propostas 45,6 milhões de brasileiros e ignoraram o Estatuto das Pessoas com Deficiência e princípios constitucionais dedicados a estas.

Desses candidatos, apenas Vera Lúcia se localiza ideologicamente à esquerda. Os demais pertencem a partidos con-

servadores e afinados com o neoliberalismo, o que pode levar à conclusão de que seria um constitutivo ideológico dos partidos brasileiros de direita se eximir de contemplar as pessoas com deficiência em suas propostas de governo, pela dificuldade, dentre outras, de administrar diferenças e diversidades.

Um segundo objetivo do trabalho foi verificar se havia coerência entre as propostas de governo para as pessoas com deficiência e as diretrizes programáticas e ideológicas expressas nos programas dos partidos das coligações que apoiaram os dois candidatos do segundo turno. Com relação aos partidos PT, PCdoB e PROS da coligação que apoiou Haddad, constatamos a coerência doutrinária entre o que está expresso nos programas desses partidos e na proposta de governo para as eleições de 2018. Coerência também encontramos no cotejo da proposta de governo do candidato Bolsonaro com os programas dos partidos que compõem a coalizão PSL e PRTB: nesses documentos, não há qualquer referência a pessoas com deficiência, descumprindo a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) que especifica, em seus artigos iniciais, que a agremiação destina-se a garantir o sistema democrático representativo e a defender os direitos fundamentais da pessoa humana estabelecidos na Constituição Federal. A ausência de qualquer referência às pessoas com deficiência pode estar sugerindo descaso e despreocupação com aquelas pessoas que estão, de alguma forma, à margem da sociedade em relação a seus direitos de cidadão, embora constituam perto de 1/4 da população brasileira.

Este estudo leva a concluir que a menção ou não às pessoas com deficiência nos documentos doutrinários e programáticos pode revelar as vertentes ideológicas que sustentam os partidos e com as quais se afinam os candidatos.

A Declaração Universal da ONU, de 1948, impôs limites aos poderes estatais, permitindo aos indivíduos conviver em um cenário de maior segurança, paz e dignidade em suas vidas. A partir de então, expressões como “dignidade da pessoa humana” assumem, a cada dia, papel mais importante no contexto do Estado Democrático de Direito. Mas não precisamos, porém, ir até a histórica Declaração da ONU. Nossa Carta Magna de 1988 (artigos dos Títulos I e II) estabelece os princípios, direitos e garantias fundamentais, reforça o respeito ao Estado de Direito e regulamenta os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos.

É preocupante, portanto, ver propostas de governo de candidatos à Presidência que desconsideram importantes conquistas sociais das quais não pode abrir mão um país sintonizado com a contemporaneidade. A ideologia conservadora, aliada ao fundamentalismo religioso de vários matizes, está se exacerbando em muitos países do mundo em um desprezo às conquistas inauguradas pela racionalidade iluminista que consagrou a democracia, a liberdade e a fraternidade como pilares civilizacionais. O descaso pelos valores básicos da dignidade humana pode facilitar o retrocesso institucional, político e social, e abrir espaço para o populismo de extrema-direita em sua parceria perversa com o fascismo – conjugação política e ideológica que apela para a comunicação conformativa e deformativa, e submete a comunicação formativa e informativa fundamental em uma democracia dialógica.

REFERÊNCIAS

ASID (Ação Social para Igualdade das Diferenças). **Panorama da inclusão no Brasil**. 2018. Disponível em <<https://asidbrasil.org.br/panorama-da-inclusao-no-brasil/>>. Acesso em 24 set. 2018.

BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

BRASIL. Decreto nº 3.298/99, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em 25 set. 2018.

_____. Lei 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. Lei 8.989/95, de 24 de fevereiro de 1995(a). Dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8989.htm>. Acesso em 29 set. 2018.

____. Lei 9.096/95, de 19 de setembro de 1995(b). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em 29 set. 2018.

____. Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm> . Acesso em 29 set. 2018.

____. Lei 13.146/15, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em 29 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Pessoas com deficiência estão cada vez mais presentes no mercado de trabalho. **Ministério do Trabalho**, 18 de agosto de 2017. Disponível em <<http://www.trabalho.gov.br/noticias/4910-pessoas-com-deficiencia-intelectual-estao-cada-vez-mais-presentes-no-mercado-de-trabalho-formal>>. Acesso em 20 out. 2018.

CABRAL, D. **Imperial Instituto dos Meninos Cegos**. 2015(a). Disponível em <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/327-imperial-instituto-dos-meninos-cegos>>. Acesso em 24 set. 2018.

____. **Instituto dos Surdos-Mudos**. 2015(b). Disponível em <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/365-instituto-dos-surdos-mudos>>. Acesso em 24 set. 2018.

CRFB (Constituição da República Federativa do Brasil). 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 24 set. 2018.

EUGÊNIO JR., A. O que é firehosing e como o clã Bolsonaro se aproveita disso. **Vice**, 11 out. 2018. Disponível em <https://www.vice.com/pt_br/article/zm98ky/o-que-e-firehosing-e-como-o-cla-bolsonaro-se-aproveita-disso>. Acesso em 12 out. 2018.

GRANATO, M. A comunicação pública como vetor de aprofundamento da cidadania para as pessoas com deficiência: análise dos portais eletrônicos das secretarias de governo estaduais brasileiras. In MATOS, H. (Org.) **Pesquisas em comunicação pública e política: vertentes teóricas e metodológicas**. São Paulo: ECA/USP, 2016. p. 129 a 167.

HARARI, Y. N. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

IBGE. **Censo demográfico de 2010**. Características gerais da população, religião, pessoas e deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INCLUSIVE. **O que os candidatos à presidência planejam para as pessoas com deficiência?** 2018(a). Disponível em <<http://www.inclusive.org.br/arquivos/31083>>. Acesso em 27 set. 2018.

_____. **Propostas para candidatos às eleições 2018.** 2018(b). Disponível em <<http://www.inclusive.org.br/wp-content/uploads/Final-Propostas-para-Candidatos-às-Eleições-2018.pdf>>. Acesso em 27 set. 2018.

KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar:** duas formas de pensar. São Paulo: Objetiva, 2012.

KAKUTANI, M. **A morte da verdade.** Notas sobre a mentira na era Trump. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil.** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. Disponível em <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/historia-do-movimento-politico-pcd.pdf>>. Acesso em 28 set. 2018.

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

PAUL, C.; MATTHEWS, M.. **The Russian “Firehose of Falsehood” Propaganda Model. Why It Might Work and Options to Counter It.** Santa Monica, Califórnia: Rand Corporation, 2016. Disponível em <<https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE198.html>>. Acesso em 20 out. 2018.

PCdoB. **II – Programa Socialista para o Brasil.** 2018. Disponível em <<https://pcdob.org.br/programa/> II – Programa Socialista para o Brasil>. Acesso em 10 out. 2018.

PROS. **Quem somos.** 2018(a). Disponível em <<http://www.pros.org.br/quem-somos/>>. Acesso em 10 out. 2018.

PROS. **Programa Nacional do PROS.** 2018(b). Disponível em <<http://www.pros.org.br/videos/>>. Acesso em 10 out. 2018.

PRTB. **Programa.** 2018. Disponível em <<http://prtbt.org.br/2016/10/30/programa/>> . Acesso em 10 out. 2018.

PSL. **Em que acreditamos.** 2018. Disponível em <<https://www.pslnacional.org.br/pagina/em-que-acreditamos>>. Acesso em 10 out. 2018.

PT. **Caderno de Resoluções do 6o Congresso Nacional do PT.** 2017. Disponível em <<http://www.pt.org.br/pt-divulga-as-resolucoes-de-seu-6o-congresso-nacional/>>. Acesso em 11 out. 2018.

SENADO FEDERAL. **Partidos políticos brasileiros: programas e diretrizes doutrinárias**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508139/001003807.pdf?sequence=1%20Acesso%20em%2030/10/18>>. Acesso em 20 set. 2018.

TSE. **Propostas de candidatos**. 2018. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>>. Acesso em 12 out. 2018.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MIGRAÇÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS EM REDE: O COOPERATIVISMO DE ENTIDADES EM PROL DO ACOLHIMENTO

Cristiano Mota¹
Nayara Nogueira²
Rachel Buzzoni³

RESUMO

O trabalho em rede é uma das formas encontradas por entidades para vencer as barreiras burocráticas enfrentadas no acolhimento de migrantes no Brasil. Este artigo apresenta como o conceito de rede é desenvolvido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo no desenvolvimento de políticas públicas sob a perspectiva da comunicação pública. O estudo aborda também o conceito de exclusão social vivenciado por migrantes e apresenta um panorama geral das principais iniciativas desenvolvidas pela Secretaria.

PALAVRAS-CHAVE: rede, migração, políticas públicas, exclusão social, cidadania.

1 Jornalista e mestrando em Ciências da Comunicação da ECA-USP e integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política (Compol), E-mail: mota.cristiano@usp.br

2 Relações Públicas e mestranda em Ciências da Comunicação da ECA-USP e integrante do Compol; E-mail: nayanogueira@usp.br

3 Jornalista e doutoranda em Ciências da Comunicação da ECA-USP e integrante do Compol. E-mail: rrbuzzoni@usp.br

INTRODUÇÃO

Atualmente 68 milhões de pessoas estão em mobilidade no mundo, segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR (2018). Enquanto este expressivo número de migrantes bate à porta de alguns países solicitando acolhimento e proteção, muros e cercas são apressadamente erigidos para evitá-los. No Brasil, a Polícia Federal estimou que a população estrangeira era de cerca de 750 mil em 2018. Apesar de a amostragem ser pequena – mesmo com a entrada recente de cerca de 60 mil venezuelanos e com as ondas migratórias de haitianos e bolivianos nas últimas décadas – o Brasil possui uma política reconhecida, com uma lei de migração recente, que assegura direitos básicos aos migrantes e recém-chegados.

Apesar dos avanços, as políticas de acolhimento no Brasil são pautadas sempre pelo prisma da insegurança nacional. Como recorda Appadurai, tais

inseguranças do Estado podem se infiltrar através dos vasos capilares da sociedade civil, por esforços propositais de mobilização de massas, pela politização de uma parte ou de todas as forças armadas, da imposição seletiva, de políticas de detenção ou repressão, da supervisão étnica de determinadas comunidades e da discriminação legal contra minorias, migrantes e outros cidadãos sem força. (APPADURAI, 2009, p.80).

Assim, este texto busca analisar, sob a perspectiva da comunicação pública, como as entidades se mobilizam – principalmente em rede – para combater a construção simbólica sob o

imaginário nacional e desenvolver políticas públicas eficientes no acolhimento dos migrantes.

Dentro do contexto brasileiro, São Paulo é o município que recebe a maioria dos migrantes. De acordo com a Polícia Federal, no ano de 2015 o número chegou a 25 mil migrantes e até o final de 2016 a cidade já comportava um total de 385 mil. Os migrantes representam 3,4% da população paulistana (dentro de um universo de 12,1 milhões de habitantes).

Debruchar-se sobre a temática das migrações⁴ é refletir sobre os anseios que norteiam o ser humano na busca por sentido. Ainda que em micromovimentos, nos movemos a todo tempo: ao trabalho, à escola, ao lazer. *Ser humano é movimentar-se*. Porém, esta busca por sentido, em condições precárias frente às problemáticas econômicas, políticas, sociais ou mesmo ambientais, resulta por ser uma busca pela própria vida, ou seja, pela sobrevivência e não pela vivência.

4 Utilizamos aqui a definição do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), entidade social sem fins lucrativos, cuja missão é promover o reconhecimento da cidadania plena de migrantes e refugiados que considera “migração” como “movimento de pessoas, grupos ou povos de um lugar para outro (...), migrante é, pois, toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país”. Já “imigração” pode-se considerar como “movimento de pessoas ou de grupos humanos, provenientes de outras áreas, que entram em determinado país, com o intuito de permanecer definitivamente ou por período de tempo relativamente longo. (...) Literalmente, imigrar significa entrar num país estrangeiro para nele viver. Imigrante é o indivíduo que, deslocando-se de onde residia, ingressou em outra região, cidade ou país diferente do de sua nacionalidade, ali estabelecendo sua residência habitual, em definitivo ou por período relativamente longo”. (INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, 2016). Vale notar que, a diferença entre “migrante” e “imigrante” é marcada pela noção de “estado-nação” e “fronteiras”, onde há, claramente, um “dentro” e um “fora” e onde o pertencimento e o direito de ir e vir é condicionado pela nacionalidade, numa clara abordagem securitária da mobilidade.

Os processos migratórios determinam ainda diversas disputas de poder e problematizam questões consideradas irrelevantes, deixando de lado outras pautas urgentes. Para dar conta deste hiato, diversas entidades públicas promovem a cidadania, mobilizam debates de questões afetas à coletividade e buscam alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos, a partir dos quais atuam para o desenvolvimento da comunicação pública dentro desta arena específica. Esse é o caso da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), que desde 2013 passou a ser responsável por coordenar a implementação da política municipal para a população migrante na cidade de São Paulo.

Para compreender como é desenvolvido o conceito desta rede de cooperação entre a SMDHC e outras entidades, o presente artigo analisará como são criados tais vínculos e como as parcerias funcionam na prática. O estudo abordará também o conceito de exclusão social vivenciado por grupos marginalizados na sociedade, especificamente pelos migrantes – e apresentará ainda um panorama geral das principais iniciativas desenvolvidas pela SMDHC.

REDE E MOBILIDADE

Segundo Massey et al, a migração “pode ser entendida como processo social, organizado por meio de redes forjadas por conexões interpessoais diárias” (MASSEY et al⁵, 1987, p.169 apud

5 MASSEY, D. S. et al. **Return to Aztlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico.** Los Angeles: University of California Press, 1987. 335p.

SOARES, 2002, p. 10). Tal afirmação busca tornar evidente a estreita e perene relação entre redes e o processo migratório. Para exemplificar, Ratha e Shaw (2007) levantaram os sete principais determinantes para a migração Sul-Sul – dentre os quais, a disparidade de renda, as redes estabelecidas entre grupos específicos e a proximidade geográfica. Para os autores, as redes podem ser definidas como “contatos” já conhecidos que diminuem os custos e as incertezas que envolvem o processo migratório. Família, grupos étnicos e comunidades já estabelecidas são exemplos de redes sociais facilitadoras. Em suma, o termo “redes sociais” procura tratar da “circunstância de que muitos decidem emigrar após informarem-se previamente das oportunidades (e dificuldades) com migrantes anteriores” (TRUZZI, 2008, p. 204). Ratha e Shaw (2007) destacam ainda a frequência com que grupos de migrantes são associados a um determinado ramo de atividade no país de destino. Este exemplo é evidenciado no caso dos migrantes bolivianos e sua inserção na indústria têxtil e nas fábricas de costura em São Paulo.

Com as incertezas que permeiam o processo migratório, as redes são fundamentais para diminuir ou atenuar processos conflitantes de adaptação, principalmente quando estes processos envolvem não só territórios geográficos desconhecidos e distantes, mas também línguas e culturas díspares às da terra de origem. Seja por laços de amizade, parentesco ou simplesmente conterraneidade, as redes atuam como facilitadoras ou potencializadoras do processo migratório ao conceder informações valiosas e “preparar o terreno”, servindo como ponte e fonte de quem pretende migrar.

Ante ao exposto, podemos afirmar que conceito de rede é tão intrínseco à mobilidade humana quanto a comunicação.

Na migração, tal conceito toma corpo de modo especialmente concreto ao buscar prever e enumerar os ganhos e as perdas (individuais e coletivas) das redes na vivência migrante. Já na comunicação – e em todas ciências sociais –, o termo “rede” tornou-se uma conceituação teórica amplamente difundida.

A noção foi popularizada pelo sociólogo espanhol Manuel Castells em sua obra “Sociedade em Rede”, de 1996. Na obra, o autor analisa o impacto das então emergentes tecnologias da informação e da comunicação na sociedade, marcada pelo advento da internet. Para Castells, esse momento histórico, cujos pilares são a informação e o conhecimento, pauta-se principalmente pelas transformações das relações no campo da economia, uma vez que sua materialização se dá pelo acesso a recursos – o que só pode ser garantido por meio do poder capital. Além da perspectiva de distribuição e acesso, o autor trata das alterações culturais que são mobilizadas pelo “tempo atemporal” – um tempo sem tempo – e por um “espaço dos fluxos” – ambos, sustentáculos da chamada “virtualidade real”. Ou seja, uma nova cultura com espaço e tempo radicalmente transformados: espaços de lugares históricos/geográficos são substituídos por imagens na “sociedade em rede”, formada por espaços de fluxos informacionais e comunicativos de interação virtual (CASTELLS, 1999).

Hoje, passadas mais de duas décadas desde a célebre obra de Castells, esta atemporalidade, frente às nossas redes sociais e o avanço tecnológico cada vez mais sagaz, não nos ecoa enquanto novidade. Destarte, o autor, em sua mais recente obra, “Redes de Indignação e Esperança”, de 2013, nos dá pistas de um novo padrão social da contemporaneidade, versado princi-

palmente sobre o campo político das lutas sociais e, essencialmente, das redes.

Nesta nova transformação, ainda em pleno curso, os movimentos sociais entoam o protagonismo da ação e das ideias. Ao analisar movimentos populares globais – como a Primavera Árabe, *Occupy Wall Street*, Indignados da Espanha e outros – Castells evidencia não só as possíveis conexões entre os diferentes movimentos (tais como a espontaneidade, a emotividade e a horizontalidade) e o descrédito visceral dos indivíduos nos sistemas políticos e econômicos. Ele também analisa estas novas formas de busca por participação cívica a partir da mobilização conjunta e da autonomia comunicacional: interativa, rápida, instantânea, colaborativa. “Quanto mais rápido e interativo for o processo de comunicação, maior será a probabilidade de formação de um processo de ação coletiva enraizado na indignação, propellido pelo entusiasmo e motivado pela esperança.” (CASTELLS, 2013, p. 53).

Esta autonomia, a que vai chamar de “contrapoder”, revela-se na capacidade e na articulação de grupos independentes para se oporem aos modos e aos canais tradicionais e formais de comunicação regulados pelo Estado. “O espaço do movimento é sempre feito de uma interação do espaço dos fluxos na internet e nas redes de comunicação sem fio com o espaço dos lugares.” (CASTELLS, 2013, p. 160).

Todavia, ainda que se destaque o papel fundamental das tecnologias da informação e da comunicação para a mobilização social neste novo contexto social de que somos testemunhas e participantes, Castells também evidencia o caráter “multimodal” das redes. Ou seja, a conceituação de redes hoje, para o autor, escapa às redes na internet e na virtualidade para se expressar

em nossas redes cotidianas de convívio com amigos, familiares e conhecidos. *On* e *off*, local e global, “reconstituindo a confiança como alicerce da interação humana” (CASTELLS, 2013, p. 210).

Se os lugares concretos de vivência emergem enevoados pela bruma da repressão, os lugares atemporais dos fluxos informacionais emergem como possibilidades de coragem, troca e esperança a quem se dispõe à não conformidade da luta política local e global. Esta dinâmica de relações de poder que perpassam principalmente o plano político, ecoa as conceituações de comunicação pública, que, segundo Matos (2009), pode ser entendida como processo de comunicação instaurado em uma esfera pública, e que engloba Estado, governo e sociedade, sendo um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à toda a sociedade.

Desta forma faz-se necessário compreender as redes de apoio e de mobilização pela democracia (KOÇOUSKI⁶, 2012 apud MATOS, 2012, p. 84 e 85).

EXCLUSÃO: CULTURA, IDENTIDADE E GRUPOS

O contexto da mobilidade – que, como nos lembra Lussi (2009), é propiciador e intensificador de situações de vulnerabilidade, tal qual a exploração laboral – requer efetivação dos direitos humanos fundamentais. Sem isso, dificilmente se alcançam as vias de acesso ao Estado que oferecem barreiras não só burocráticas (como documentações diversas, autorizações e vistos de perma-

6 KOÇOUSKI, Marina. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (Org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012, p. 71-96.

nência, engessados pelo próprio aparelhamento estatal) como de garantia de legitimidade social, no tocante ao reconhecimento do outro enquanto sujeito passível de usufruir de tais direitos, como ocorre no imaginário nacional frente aos que são “de fora”. Assim, cabe aqui uma breve análise sobre como esta falta de reconhecimento e exclusão impactam na vida dos migrantes acolhidos.

A exclusão não é apenas um fenômeno que atinge os países pobres (WANDERLEY, 2014). Decorre, em parte, das restrições impostas pela transformação do mundo do trabalho, mas também, de forma mais abrangente, dos modelos e estruturas econômicas. Juntas, essas restrições geram “desigualdades absurdas de qualidade de vida” (WANDERLEY, 2014, p. 16).

A exclusão é uma situação cristalizada nas áreas urbanas, para onde boa parte dos migrantes se desloca no Brasil. Nas cidades, as exclusões ganham novos contornos em função dos fenômenos da globalização e das mudanças tecnológicas. Contudo, delimitar o fenômeno é impossível, dada a sua complexidade e multiplicidade (GUERRA, 2012). Por isso, no início dos anos 1990, a noção de exclusão foi ampliada para incorporar universos estigmatizados diante de novos contextos políticos, sociais, culturais e econômicos.

A sua utilização tornou-se generalizada e contribuiu para modificar a representação tradicional de pobreza. Isto não significa que as desigualdades desapareceram; antes reconfiguraram-se e complexificaram-se, dada a heterogeneidade das situações, o seu cariz instável, persistente, dinâmico e evolutivo, atestando fenômenos de precarização, de ruptura, de individuação e de crise de identidade, ou mesmo, de vazio social. (GUERRA, 2012, p. 4).

No Brasil, a noção de exclusão social aparece um pouco antes, na segunda metade dos anos 1980. Surge inicialmente em trabalhos acadêmicos, os quais se baseiam em conceitos que emergem de diferentes matrizes psicológicas e sociológicas, como a desqualificação (PAUGMAN, 1991), a desinserção (GAUJELAC; LEONETTI, 1994) e a desfiliação (CASTEL, 1995).

A primeira abordagem (desqualificação) trata do processo relacionado a fracassos e insucessos de integração, que passam essencialmente pelo emprego. A seguinte (desinserção) questiona a própria existência das pessoas enquanto indivíduos sociais (aparece como a interiorização da exclusão, tida em termos de inutilidade, tanto no trabalho como na esfera social). E a terceira (desfiliação) analisa as metamorfoses da questão social, considerando as populações com insuficiência de recursos e as fragilizadas pela instabilidade do tecido relacional. A desfiliação equivale a uma condição caracterizada pela ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de sentido.

WANDERLEY (2014, p. 22) atenta para o fato de que “a pobreza não significa necessariamente exclusão, ainda que possa a ela conduzir”. Entretanto, no Brasil, verifica-se que a transmutação do “direito” em “favor” (no contexto do acirramento da crise do Estado-providência) reforça o processo de exclusão. Ocasiona em uma naturalização que, por vezes, se ancora no estigma do excluído, ou seja, “uma construção social que qualifica o indivíduo”, dentro do contexto de uma cultura⁷

7 O termo cultura pode ser definido, de maneira simples, “como um conjunto de hábitos, instrumentos, objetos de arte, tipos de relações interpessoais, regras sociais e instituições em um dado grupo” (BONIN, 2011). Não é, portanto, redutível ao fenômeno mental, nem a meros padrões de comportamentos e de desejos exclusivamente individuais (GEERTZ, 1978).

em particular (TEIXEIRA FILHO, 2005, p. 45 apud AINLAY; BECKER; COLEMAN, 1994, p. 4).

Parte do sistema social assimilado pelos indivíduos por meio de inter-relações sociais, a cultura é impactada pela dinâmica da exclusão. Isso porque os excluídos não são simplesmente rejeitados física, geográfica ou materialmente. Seus valores e riquezas espirituais não são reconhecidos, o que enfraquece a compreensão do sujeito.

Para Ciampa (2000, p. 63), a diferença (que começa com o prenome) e a igualdade (encontrada no sobrenome das pessoas) são “uma primeira noção de identidade”. Sucessivamente, as pessoas diferenciam-se ou se igualam umas às outras conforme os vários grupos sociais de que fazem parte. Exemplo são os brasileiros iguais a outros brasileiros e diferentes de estrangeiros. “O conhecimento em si é dado pelo reconhecimento recíproco dos indivíduos identificados através de um determinado grupo social que existe objetivamente, com sua história, suas tradições, suas normas, seus interesses etc.” (CIAMPA, 2000, p. 64).

Portanto, a identidade é constituída pelos grupos dos quais fazemos parte. E os grupos existem objetivamente através das relações estabelecidas por seus membros entre si e com o meio onde vivem. Dito de outra forma, os grupos se concretizam pelo agir, trabalhar, fazer, pensar, sentir. Não por substantivos (pronomes e sobrenomes), mas por verbos.

Grupos minoritários, como os formados por negros, população indígena, mulheres e migrantes, experimentam a perpetuação da exclusão à medida que, nas sociedades híbridas, são os outros, situados nas elites e espaços de poder, e estabelecem

padrões para comportamentos e características normais – estabelecendo, assim, a diferença entre os que não se enquadram na norma. No caso dos migrantes, há o diferencial de que eles “interferem, diretamente, na construção de uma nova identidade social de um país” (KETZER et al, 2018, p. 683).

Avaliando como esta experiência é sentida na pele, a coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Orientação Intercultural da Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Sylvia Dantas⁸, comenta que muitos migrantes ficam completamente chocados quando são vítimas de racismo no Brasil. Eles dizem que não esperavam situações de preconceito no País, onde a maior parcela da população é composta por negros e pardos. Segundo Dantas “o perigo de não levarmos para a sociedade as informações que preparem para as políticas sociais é justamente o aumento da discriminação e do preconceito chegar a uma xenofobia cada vez mais evidente na sociedade”. Para ela, compreender processos migratórios é perceber também aspectos humanos: “entender o impacto que o ato de migrar, ou de se refugiar, tem e suas implicações psicológicas são fundamentais no sentido de compreender algo que faz parte da gente e que até então poderia não ser percebido”.

Além dessa questão sobre como as questões discriminatórias afetam e excluem os migrantes, Carmem Lussi, aponta ainda para o aspecto da vulnerabilidade.

8 Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Orientação Intercultural da Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), entrevistada para a elaboração do artigo, dentro de um processo de pesquisa.

Pessoas estrangeiras que se encontram em determinadas situações de vulnerabilidade, como é o caso da condição migratória irregular, do isolamento por não conhecimento do idioma ou por formas de exclusão social ou cultural, podem estar mais expostas aos riscos de violações de direitos por causa de suas desigualdades não reconhecidas pelas políticas públicas. (LUSSI, 2015, p.137).

Partindo, portanto, dessa problemática sobre a exclusão, faz-se necessário compreender o trabalho desenvolvido por órgãos que atuam no acolhimento dos migrantes que chegam à cidade de São Paulo – avaliando como funciona esta rede de cooperação em prol de políticas públicas.

SOMOS TOD@S MIGRANTES

Criada em 2013 com o objetivo de articular políticas públicas para garantir acesso a direitos básicos aos estrangeiros que vivem em São Paulo, a Coordenação de Políticas para Migrantes está ligada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Em conjunto com outras secretarias municipais, contribui para a melhora da permanência dos migrantes na cidade, auxilia na regularização de vistos permanentes, além de liderar inúmeros projetos ampliando o acesso à saúde e educação para os estrangeiros.

De acordo com informações acessadas dentro do site oficial da Prefeitura de São Paulo, o órgão tem como premissa ser uma instituição que busca promover a participação social, além de construir um diálogo com os movimentos organizados e envolvê-los na política de acolhimento aos migrantes, promovendo

a integração social. Segundo Luciana Elena Vázquez, assessora da SMDHC, presente em evento realizado pela Escola Superior do Ministério Público da União⁹, existe a demanda para que a Secretaria seja um órgão de apoio direto aos migrantes, mas esse não é o seu propósito. Por meio da transversalidade, a SMDHC orienta o tema para que outras pastas do município atuem na criação de programas buscando garantir direitos aos migrantes. A seguir, listamos alguns artigos da nova lei municipal 16.478/2016 que competem às Secretarias e que, por meio da articulação da SMDHC e de ampla participação da sociedade civil, podem resultar em políticas públicas das mais variadas possíveis.

- Secretaria Municipal de Educação (Art. 19 e 20): desburocratização do acesso das crianças migrantes à rede municipal de educação; implementação do princípio da interculturalidade com apoio pedagógico em diversas instâncias, como a adaptação do conteúdo curricular.
- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Art. 11 e 12): manutenção dos centros de acolhidas para migrantes e inclusão do processo migratório como critério de vulnerabilidade para a assistência social.
- Secretaria Municipal da Saúde (Art. 14): atenção às especificidades dos migrantes no atendimento e na contratação de agentes de saúde que também sejam migrantes

9 Informação obtida durante oficina de capacitação realizada em 25 de outubro de 2018, com participação de um dos autores do presente artigo.

- Secretaria Municipal do Trabalho e Empreendedorismo (Art. 15 a 18): descentralização da emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); promoção do acesso ao sistema bancário; intermediação para vagas de trabalho; apoio aos empreendedores migrantes; acesso ao crédito e microcrédito; enfrentamento do trabalho escravo.

Além de orientar os órgãos acima mencionados, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania atua em outras frentes, entre as quais:

- Mantém e supervisiona o Centro de Atendimento e Referência ao Imigrante – CRAI;
- Desenvolve o programa Portas Abertas: curso de português gratuito, oferecido pela Rede Municipal de Ensino;
- Desenvolve o projeto Somos todos Migrantes: promovendo a formação de servidores públicos na Escola Municipal de Administração de São Paulo;
- Participa e apoia o Conselho Municipal de Imigrantes, além de orientar e envolver conselheiros extraordinários imigrantes nos Conselhos Participativos Municipais;
- Auxilia a criação do Guia de Acesso a Direitos para Migrantes e Servidores Públicos em sete idiomas: português, inglês, árabe, francês, espanhol, mandarim e crioulo haitiano;
- Apoia a promoção e reconhecimento das manifestações culturais e artísticas;

- Desenvolve projetos de empregabilidade e emprego decente;
- Promove ações e articulações internacionais.

Com fluxo de atendimento de 800 pessoas por mês, o Centro de Atendimento e Referência ao Imigrante (CRAI) é o projeto da SMDHC que mais trabalha o conceito de rede de cooperação. Com atendimento especializado feito por migrantes (inclusive em nove idiomas), tem como uma das funções primordiais orientar os estrangeiros para a regularização migratória, além de encaminhá-los para a rede pública de serviços. Portanto, necessita que entidades e outras Secretarias Municipais estejam em condições de atendimento e recebimento. Esta confiabilidade, no entanto, não é construída da noite para o dia. De acordo com Vázquez, assessora da SMDHC, o trabalho é difícil, demora a ser feito, mas atinge bons resultados de forma eficaz. Por exemplo: para o atendimento jurídico, o CRAI encaminha os migrantes para a Defensoria Pública da União (DPU). Já com relação à saúde mental, o centro conta com o apoio do projeto Veredas, desenvolvido pela Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto. Outro projeto que desponta como modelo de rede de cooperação é o Guia de Acesso a Direitos para Migrantes e Servidores Públicos, elaborado por um grupo de trabalho aberto em 2015 e mantido de forma colaborativa por entidades e indivíduos interessados.

Para Luciana Vázquez, trabalhar em rede é enriquecedor, mas para funcionar, de fato, é necessário o encontro pessoal e o conhecimento direto com a causa em questão. “Só na cidade de São Paulo, existem centenas de entidades e coletivos que atuam com migrantes. É impossível conhecer todos, mas é importante reconhecer sua

existência e força de vontade de cada um”. Para ser, portanto, um trabalho eficaz, Vázquez reforça a necessidade da entidade se autoconhecer e se reconhecer dentro da rede. A partir desta análise micro, a entidade então parte para um segundo passo que seria distinguir os níveis de rede em que ela se encaixa: local, estadual ou federal. A partir disso, é possível então focar em como construir e/ou estreitar relacionamentos com órgãos próximos e de fato estabelecer uma conexão mútua em prol dos grupos atendidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania na articulação dos diversos atores envolvidos na pauta da migração tem se mostrado eficaz no tocante aos resultados apresentados tanto no desenvolvimento de políticas públicas como no acolhimento da população migrante e nas demais ações da Secretaria.

Compreendendo como pressuposto básico que o princípio da comunicação pública é transmitir informação de interesse público aos cidadãos – o que se constitui um passo inicial para estabelecer um diálogo e uma relação entre Estado e sociedade – o esforço do trabalho em rede desenvolvido pela SMDHC demonstra que a entidade cumpre este primeiro papel da comunicação pública, de informar e abrir espaço para existir diálogo e participação recíproca.

Segundo Mainieri (2011), toda e qualquer informação referente a instituições, serviços e contas públicas é um direito assegurado ao cidadão. Portanto, sendo direito, mais do que simples-

mente informar, a comunicação pública deve ser compreendida em sentido mais amplo, como pontua Jorge Duarte (2007):

Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, a possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo (DUARTE, 2007, p. 64).

Ainda que os desafios de se trabalhar em rede mostrem-se presentes no cotidiano da entidade – tais como a começar pela disponibilidade geral de espaços, esforços e tempo dos atores envolvidos – os ganhos pela mobilização conjunta ocorrem também em rede, uma vez que o apoio resulta na troca de experiências, saberes e habilidades onde todos se beneficiam com a pluralidade dos fazeres e do compartilhar. Neste sentido, o fomento de espaços e de iniciativas como encontros, rodas de conversa, palestras e eventos diversos, promovidos tanto pela sociedade civil quanto pelo poder público, tornam-se fundamentais para aumento e amplificação das articulações e fortalecimento da confiança em rede.

Com intuito, portanto, de propiciar uma troca, um debate em torno de assuntos de interesse e relevância pública, entre governo e sociedade, cabe-nos ressaltar a importância do engajamento em prol da causa migratória realizada pela SMDHC enquanto objeto do campo da comunicação e, em especial, da comunicação pública como construtiva e resultante da garantia e efetivação de direitos dos migrantes nos embates da esfera pública.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Dados sobre refúgio**. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em 26 de fev. 2019.

AINLAY, C. S.; BECKER, G.; COLEMAN, L. M. **The dilemma of difference: A multidisciplinary view of stigma**. São Paulo: Summus, 1994.

APPADURAI, A. **O Medo ao Pequeno Número: Ensaio Sobre a Geografia da Raiva**. São Paulo: Iluminuras, Itaú Cultural, 2009.

BONIN, L.F.R. Indivíduo, Cultura e Sociedade. In: STREY, M. et al. **Psicologia social contemporânea: livro-texto**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 58-72.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da Internet**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 271p.

CIAMPA, A. da C. Identidade. In: LANE, S. T. M.; CODO, W. **Psicologia Social** – Um Homem em Movimento. São Paulo: Braziliense, 2000. p. 58-75.

GAUJELAC, V. de; LEONETTI, I. T.. **La lutte de places**. Marseille: ÉPI “Hommes et perspectives” et Paris, Desclée de Brower, 1994.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GUERRA, P.. Da exclusão social à inclusão social: eixos de uma mudança paradigmática. **Revista Angolana de Sociologia**, v10, 2012. Disponível em <<http://journals.openedition.org/ras/257>>. Acesso em 10 de fev. de 2019.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Glossário 2016**. Disponível em <<https://www.migrante.org.br/imdh/glossario/>>. Acesso em 19 de julho de 2017.

KETZER, L. S. H. et al. Imigração, identidade e multiculturalismo nas organizações brasileiras. **Interações**, vol.19, n.3, p.679-696. jun. 2018. Disponível em <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/1673>>. Acesso em 10 de fev. de 2019.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012, p. 71-96.

LUSI, C. Palestra apresentada na Mesa redonda “Migrações e identidades étnicas” do Programa de Estudos de Gênero, Geração e Etnia. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, 10 jul. – 2009. Disponível em <http://www.csem.org.br/2009/conflictos_e_vulnerabilidades_no_processo_migratorio.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

_____. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Revista Psicologia USP**, vol. 26, nº 2, p. 136--144, 2015.

MAINIERI, T.; RIBEIRO, E.A.O. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Revista Organicom**, Ano 8, nº 14, p. 53-54, 1 sem.2011.

PAUGMAN, S. **L'exclusion l'état de savoir**. Paris: La Découverte, 1991.

RATHA, D.; SHAW, W. **Determinants of south-south migration and remittances**. Washington: World Bank, 2007.

SOARES, W. Para Além da Conceção Metafórica de Redes Sociais: fundamentos teóricos da circunscrição topológica da migração internacional. In: **Encontro da ABEP, 13**. In: Encontro da ABEP, 13, 2002, Minas Gerais. Anais... Disponível em <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1093/1057>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2019.

TEIXEIRA FILHO, F. S. **Do estigma à exclusão**: histórias de corpos (des) acreditados. São Paulo: Casa do Psicólogo / FAPESP, 2005.

TRUZZI, O. Redes em processos migratórios. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, v. 20, n. 1, p. 199-218, jun. 2008.

WANDERLEY, M. B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. (Org.). **As Artimanhas da Exclusão**: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social. São Paulo: Vozes, 2014. p. 16-27.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E MORADIA

POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOB A
PERSPECTIVA COMUNICACIONAL:
UMA ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA
MINHA CASA, MINHA VIDA

Maria José da Costa Oliveira¹

Marília da Costa Oliveira²

Silvana Nader³

1 Pós-Doutora, Doutora e Mestre em Ciências da Comunicação pela USP. Graduada em Relações Públicas pela Universidade de Mogi das Cruzes e pós-graduada em Administração de Marketing pela Universidade São Judas. Foi professora e coordenadora de cursos de comunicação em instituições de ensino superior durante 32 anos. Presidiu a ABRAPCORP (2016-2018). Atualmente é vice-coordenadora do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Política (Compol) da USP. Autora de artigos e livros na área de Comunicação. E-mail: zezecoliveira@gmail.com

2 Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Realizou intercâmbio em Urbanismo na Amsterdam School of the Arts (AHK). Desenvolveu pesquisa de Iniciação Científica com o tema “A qualidade dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida: uma análise das inovações técnicas”. Atua como urbanista. E-mail: coli.marilia@gmail.com

3 Mestre em Psicologia pela PUC Campinas. Pós-graduada em Marketing pela FGV, MBA de Gestão e Empreendedorismo Social pela FIA/USP. Especialização em Sustentabilidade e Responsabilidade Social pelo Instituto de Economia da Unicamp e em Educação pelo Ibmecc. Membro do Grupo de Pesquisa do LAMP – Laboratório de Avaliação e Medidas Psicológicas da PUC Campinas. Docente em cursos de graduação e pós-graduação. Atualmente é professora dos cursos de comunicação da Unimetrocamp/Wyden. E-mail: silvana@mncom.com.br

RESUMO

São crescentes os desafios frente às demandas por habitação de interesse social. O déficit habitacional para a população de baixa renda figura entre os problemas para os quais são exigidas políticas públicas prementes. Mas a questão habitacional requer uma análise para além da construção de unidades residenciais a custos acessíveis. Programas de habitação devem atender à necessidade de se contar com moradia digna, em espaços planejados para estimular as interações, o convívio e a participação, sendo capazes de promover o exercício de cidadania. Nesse sentido, a comunicação entre os moradores torna-se estratégica para promover relacionamentos, ações compartilhadas, coletivas e de corresponsabilidades. Assim, com base em referencial teórico da área de comunicação, com ênfase no debate sobre o capital social, além de aportes da arquitetura e do urbanismo, este artigo discute a relação entre a comunicação pública e conjuntos de interesse social, a partir de uma análise do projeto *Minha Casa, Minha Vida*.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas de habitação, comunicação pública, espaços de convívio, cidadania, participação.

INTRODUÇÃO

Os programas de habitação social, para serem coerentes com o contexto democrático, devem levar em conta as demandas por moradias, mas também envolver a população beneficiada, criando-se espaços de interlocução que estimulem a cultura

de engajamento e de deliberação em processos decisórios como prática cotidiana. As possibilidades de interlocução podem se dar em fóruns, reuniões e outras formas de comunicação que representam potencial de participação e diálogo sobre questões da vida em comunidade.

Nesse sentido, a comunicação assume contornos mais amplos, articulando-se com o conceito de comunicação pública, ou seja, aquela que, segundo Matos (2007, p. 47), evoca pluralidade de estilos, gêneros, pontos de vista, opiniões, visões de mundo e supõe acolhimento das demandas por canais e mensagens de vários pólos. Portanto, deve ser entendida como a que ocorre em espaço plural que ofereça condições para a intervenção do cidadão no debate sobre as questões de interesse público.

Com o objetivo de aprofundar a relação da comunicação pública com a presente análise, é propício incluir a abordagem de Rosso e Silvestrin (2013), para quem a comunicação pública é a esperança para se ampliar a democracia à medida que torna o cidadão corresponsável nas definições sobre temas que afetam a vida em sociedade.

Quando se avalia o potencial de desenvolvimento da comunicação pública a partir de uma esfera pública que envolve moradores de uma comunidade, podemos constatar que a formação de uma cultura democrática e de cidadania pode ser estimulada em todos os momentos, seja na definição dos programas habitacionais, seja posteriormente, quando os moradores passam ao convívio cotidiano e necessitam assumir as responsabilidades da vida comunitária. Afinal, ser cidadão implica em interagir com a sociedade. É na convivência com o outro e na interação com o diferente a nós que formamos nosso caráter e nos tornamos

de fato seres sociais (WEIGERT, 2010, p. 250). Nesse sentido, os espaços de comunicação pública são muito importantes, pois são neles que essa interação acontece.

O desafio, portanto, é promover a comunicação em diferentes esferas, como família, sociedade e organizações, entre as quais pode-se incluir as organizações comunitárias ou mais estritamente ligadas aos conjuntos habitacionais. Nestes casos, não se deve perder de vista a importância que os programas de habitação social podem exercer para habilitar os sujeitos a contribuir para a resolução das questões coletivas. Daí a importância de analisar se esses projetos têm contado com espaços de interlocução e de estímulo à formação de capital social, a partir de uma abordagem histórica que envolve a constituição das localidades.

ESPAÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS DIANTE DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

A constituição das cidades como espaços coletivos que congregam indivíduos pode ser observada desde a Grécia antiga, considerada o berço da civilização, já que havia um sentido de organização que nos serve de referência até os dias de hoje. Aquela organização administrativa estimulava que os cidadãos gregos participassem das decisões que envolviam o destino da *polis*. A noção de cidadania surgiu a partir dessa prática de reunião e debate em que os sujeitos incluídos na deliberação refletiam sobre o destino da cidade-estado. De fato, a cidadania nasce junto com o conceito de democracia, ainda que numa dimensão de exclusão e de manutenção da hierarquização social, em que apenas determina-

dos grupos eram autorizados a participar da tomada de decisões. Evidentemente, esses conceitos surgiram com limitações que, em certa medida, são incoerentes com a visão dominante hoje, já que conforme Scherer-Warren (1999, p. 59), “tem-se aí uma democracia limitada, em que escravos, mulheres e crianças não são incluídos entre os cidadãos com direito à participação política”.

Nesse sentido é possível avaliar que o conceito de cidadania evoluiu e tornou-se mais complexo. Tal evolução sofreu influência de correntes ideológicas e políticas que, por sua vez, contribuíram para a ampliação dos próprios direitos de cidadania, assim como deveres (incluindo o de participação em causas de interesse coletivo). Quando as comunidades participam da resolução de seus problemas, elas conseguem resultados muito melhores do que quando delegam essa função exclusivamente ao governo, pois isso acaba, segundo Gaebler e Osborne (1995, p. 53-54), “minando a confiança e a competência dos cidadãos e da comunidade”.

Diante desse contexto, surge a necessidade de se compreender questões e consequências das novas esferas públicas, que passaram a se constituir na sociedade, marcada por profundas mudanças. Habermas (2003), uma das principais referências nos estudos sobre o tema, analisa que a esfera pública se localiza entre o Estado e a sociedade, o que nos permite entender a origem do impacto que a comunicação exerce nessa interlocução. Gomes (2008b, p. 39) evidencia um aspecto essencial quando afirma que “o raciocínio público ou o uso público da razão em situação discursiva, sempre se realiza como debate, como discussão. Todas as instituições de que se dota a esfera pública estão destinadas a garantir algo como uma espécie de debate ou discussão permanente das pessoas privadas em público”.

A própria esfera pública se entende, então, como o âmbito da discussão em sociedade entre indivíduos privados. Temas e questões, gerados como tais fora ou dentro da própria esfera pública, aqui são submetidos à comunicação pública, no jogo de posições e réplicas. (GOMES, 2008b, p. 39).

Gomes (2008b, p. 39) considera que um público não é uma mera aglutinação de indivíduos, mas uma reunião de pessoas privadas, isto é, livres, capazes de apresentar posições discursivamente, de transformá-las em argumentos e confrontar-se com as posições dos outros numa discussão protegida da intromissão de elementos não racionais e não argumentativos.

O papel da comunicação ganha destaque na abordagem de Gomes (2008b, p. 40), em especial quando o autor sugere que um público é uma reunião de sujeitos capazes de opinião e interlocução. Assim, o autor deixa claro que esfera pública é o âmbito da negociação argumentativa dos cidadãos, o domínio do seu debate racional-crítico, a dimensão social das práticas e dos procedimentos mediante os quais os sujeitos reunidos podem elaborar, estipular, rejeitar ou adotar posições sobre qualquer questão de interesse comum.

O mesmo autor considera também que a esfera pública não é uma arena para relações mercantis, mas um teatro de relações discursivas sobre quaisquer objetos. A esfera pública política, mais restrita, materializa-se em arenas argumentativas nas quais são considerados os negócios públicos (GOMES, 2008b, p. 44). Ocorre que, historicamente, essa esfera deixou de ser a dimensão social da exposição argumentativa de questões referen-

tes ao bem comum para concentrar-se na exibição discursiva midiática de posições privadas que querem valer publicamente – e, para isso, precisam de uma concordância plebiscitária do público (GOMES, 2008b, p. 54). Assim, Gomes interpreta a esfera pública e a esfera privada como duas lâminas sobrepostas, já que os problemas experimentados de forma privada ecoam nas questões e vozes presentes na esfera pública. Da mesma forma, Habermas (1997) afirma que os núcleos privados do mundo da vida, caracterizados pela intimidade (portanto, protegidos da publicidade), estruturam encontros entre parentes, amigos, conhecidos, etc., e entrelaçam as biografias das pessoas conhecidas. Ou seja, a esfera pública mantém uma relação complementar com essa esfera privada, a partir da qual é recrutado o seu público titular (HABERMAS, 1997, p. 86).

Naturalmente, não é a totalidade do que é originalmente vivido como privado e íntimo que aflora na publicidade, mas apenas aqueles aspectos causados por déficits nos sistemas funcionais, que alcançam e afetam o mundo da vida (GOMES, 2008a, p. 100).

Habermas (1997) esclarece que

Somente as esferas da vida privada dispõem de uma linguagem existencial, na qual é possível equilibrar, em nível de uma história de vida, os problemas gerados pela sociedade. Os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais. E, na medida em que essas experiências encon-

tram sua expressão nas linguagens da religião, da arte e da literatura, a esfera pública literária, especializada na articulação e na descoberta do mundo, entrelaça-se com a política. (HABERMAS, 1997, p. 97).

Para Benhabib (1996, p. 69), as concepções deliberativas da democracia baseiam-se no princípio de que “as decisões que afetam o bem-estar de uma coletividade devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente”. Afirma, também, que deliberação deve ser entendida como processo argumentativo que precisa ser estimulado em fóruns de discussão como é de se pressupor que ocorra entre moradores de uma determinada localidade.

Habermas e Benhabib tratam de destacar quanto a comunicação, como processo argumentativo, tem papel crucial na deliberação, sendo capaz de estabelecer vínculos entre os membros que dela participam. Nesse sentido, fóruns de discussão e de deliberação em comunidades de conjuntos habitacionais podem cumprir um papel importante quando estimulam o debate de questões de interesse público. Nossa hipótese é que esse papel, ainda que seja desenvolvido por algumas organizações da sociedade civil, carece de espaços e canais de discussão e de deliberação entre os moradores de conjuntos habitacionais.

Fora isso, considerando que a democracia não se restringe apenas aos espaços formais da política, entendemos que as práticas comunicacionais democráticas devem permear a sociedade como um todo. Nessa perspectiva, vale a afirmação de Maia (2008, p. 180) de que a esfera pública não é entendida de forma

única e global, mas constituída por diversos públicos que se organizam em torno de temas ou causas de interesse comum. Assim, as esferas devem ser entendidas como múltiplas e diversas, presentes que estão nos mais diferentes espaços sociais.

Para a proposta deste artigo, a abordagem de Maia é muito útil, em especial porque a autora enfatiza uma concepção ampliada de política, atenta aos contextos práticos da vida cotidiana e às configurações da sociedade civil, bem como às complexas interações que se estabelecem entre os domínios privados e públicos. Afinal, a comunicação no contexto democrático exige considerar o novo sujeito da sociedade plural, com espaço para debate e diversidade de opinião, tendo em vista a relação entre esfera pública e privada. Ainda que cada esfera mantenha características próprias, a fronteira entre público e privado tende a ser cada vez mais diluída num cenário marcado notadamente por avanços tecnológicos, por meio da internet e mídias sociais, que permitem tornar mais híbridas as relações sociais.

A dicotomia público/privado pode ser analisada sob diversos ângulos e em diferentes aspectos. Aqui interessa-nos refletir sobre essa relação a partir da perspectiva de organização dos conjuntos de habitações sociais, como é o caso dos que são fomentados pelo Programa *Minha Casa Minha Vida*.

Nesse sentido, a contribuição de Xavier de Oliveira (2007) é uma importante referência em suas análises e projetos modernos que se baseiam na dicotomia público/privado.

É o que se constata em inúmeros conjuntos habitacionais de grande porte, onde a transição entre o domínio do indivíduo no interior de sua moradia para as áreas externas,

sejam elas escadarias, equipamentos de uso comum ou as próprias ruas, se faz de maneira abrupta e agressiva: a coisa pública se torna “terra de ninguém”, terreno baldio de exclusão e abandono. O mesmo se percebe no encapsulamento de porções da cidade em formas condominiais, espécie de parcelamento feudal que em nada auxilia a constituição de uma cidadania urbana. (XAVIER DE OLIVEIRA, 2007, p. 258).

O mesmo autor analisa a questão urbanística sob uma ótica que contribui para as propostas do presente artigo, já que considera a importância do diálogo, do debate e por isso alerta que

Os espaços de contato entre as classes e grupos sociais não visam ao diálogo ou às trocas democráticas livres, sendo frequentemente ditados por interesses mercadológicos que vêm em formulações conservadoras, autoritárias e preconceituosas um meio de controle ideológico e político. (XAVIER DE OLIVEIRA, 2007, 258).

Do ponto de vista do Direito, Xavier de Oliveira se apóia nas reflexões de Celso Lafer para apresentar diferentes interpretações para o significado de público e privado, que merecem destaque em nossa argumentação:

O binômio público e privado adquire relevância explícita quando, com a perspectiva do Direito Romano, a distinção primeira entre o público e o privado afirma a supremacia do público como sendo aquilo que é de interesse comum e, justamente por isso, sobrepõe-se ao que é de interesse

particular. O exame dos termos implica duas acepções básicas sobre as quais se estrutura sua relação de oposição, conforme Celso Lafer: na primeira, o público é o que afeta a todos ou a maioria, sendo, por consequência, o comum, que se contrapõe ao privado, visto como o que afeta a poucos; já na segunda acepção, o público é o que é acessível a todos, enquanto o privado é reservado e pessoal.

Na segunda acepção, público é aquilo que é aberto ao conhecimento de todos, em oposição ao privado, que está limitado a poucas pessoas, em última instância, o secreto. Neste uso, segundo Lafer, a noção de público está imbricada àquela de democracia, entendida desde a ocorrência entre os gregos, como sendo o governo do poder público, exercido em público. (XAVIER DE OLIVEIRA, 2007, p. 259).

Entretanto, não se pode ignorar diversos entraves para que os espaços públicos estejam vinculados, de fato, ao exercício democrático. No caso do Programa *Minha Casa Minha Vida*, a própria escolha dos locais de construção dos conjuntos habitacionais evidencia dificuldades de se efetivar uma concepção de público como algo próprio da democracia ou do uso comum daquela coletividade. Conforme Amore et al (2015, p. 418) esses locais

são áreas que “viabilizam” financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, mas que reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano.

Os mesmos autores tratam de evidenciar que na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios que fizeram parte de seus estudos. Com isso, Amore et al (p. 419) alertam para o risco de se cristalizar novos territórios de guetificação e segregação social, o que reforça a importância da constituição de capital social entre os moradores dessas localidades, conforme será abordado mais à frente.

CONJUNTOS POPULARES X ISOLAMENTO

Conforme destacado até aqui, há claros entraves para que os conjuntos habitacionais, ainda que sejam constituídos por moradias privadas, possam ser percebidos e vivenciados como espaço público. Este é o caso do Programa *Minha Casa Minha Vida*, cuja concepção, propostas de ajustes e questionamentos são apresentados a seguir, com o objetivo de expor os desafios a serem superados para que os moradores possam se assumir plenamente como cidadãos.

Para tanto, partimos de 2009, quando, apesar de diversos programas governamentais e medidas em prol da habitação digna, o déficit habitacional brasileiro continuava alto, em torno de 5 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012, p. 25), além de milhões de domicílios urbanos considerados destituídos de condições mínimas de habitabilidade.

A chamada crise habitacional, somada a uma urgência de prevenção diante da crise econômica mundial que se alastrava,

impulsionou o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (PT), a criar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com foco na área da construção. Essa ênfase estava relacionada à relevância do setor para a economia brasileira, ao criar, segundo Maricato (2009), tanto demandas em serviços e materiais mais tradicionais (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, etc) como vinculados à tecnologia e inovação (e.g. eletrodomésticos, mobiliários), gerando, conseqüentemente, crescimento significativo na oferta de empregos.

O programa habitacional então lançado, o *Minha Casa Minha Vida (PMCMV)*, ganhou grande destaque nacional especialmente por conta da promessa da construção de um milhão de moradias – um número que, mesmo abaixo do déficit, era bastante alto se comparado a programas governamentais anteriores. Também se destacava a utilização de recursos do próprio Orçamento Geral da União, o qual já havia sido utilizado por Fernando Henrique Cardoso para a construção de moradias, porém, em números bem menores (ARANTES; FIX, 2009, p.1).

O programa visava atender a três grupos divididos por renda familiar. As famílias de 0 a 3 salários mínimos, responsável por 90% do déficit habitacional, teria o melhor subsídio, o que representou uma tentativa de trazer o foco das construções para essa faixa. Os dois outros grupos, de 3 a 6 salários mínimos e o de 6 a 10 salários, teriam boas condições de financiamento também, mas com menos recursos e facilidades de financiamento.

Apesar de ter executado diferentes fases e ter superado as metas previstas de construção de 1 milhão de moradias durante o governo da presidente petista Dilma Rousseff (2011-2016), o programa apresentou diversos problemas, mostrando-se muito

ligado a interesses econômicos ao valorizar a quantidade em detrimento da qualidade das unidades habitacionais ou a relação destas com a cidade. Especialmente por conta da ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, o modelo adotado pelo programa promoveu uma periferização das habitações sociais no espaço urbano, além de privá-las de infraestrutura de qualidade (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p.7).

O *PMCMV* gerenciado pelo governo federal previa que houvesse uma associação com os governos municipais para promover uma melhor comunicação com as dinâmicas das diferentes cidades envolvidas. Um conjunto de regulamentações deveria ser colocado em prática para facilitar esse processo. Por exemplo: o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, estabeleceu que cada município seria responsável por criar um plano diretor e estabelecer leis (como a de Uso e Ocupação do Solo e a de Parcelamento) para ordenar o crescimento das diferentes cidades com base em demandas locais, definidas através de processos participativos em toda a sociedade.

Porém, apesar do Estatuto ter trazido diversos benefícios e ter ajudado a regular o crescimento urbano, muito do que se vê até hoje são zoneamentos e planos diretores muito mais ligados aos interesses privados do que de fato ao que é melhor para a população. Assim, muito do que aconteceu nessa associação entre o governo federal e os municipais foi um grande investimento em construção de habitações em glebas distantes da malha urbana, baratas e carentes de infraestrutura.

O governo federal lançou em 2010 uma cartilha numa tentativa de amenizar estas tendências de urbanização espraiada.

O guia, denominado “Como produzir moradias bem localizadas com os recursos do Minha Casa Minha Vida” (ROLNIK et al., 2010), aborda questões como a importância do planejamento urbano, da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, e da preferência que o *PMCMV* dá aos municípios que regulamentam seus planos diretores. A iniciativa visava estimular os governos municipais a escolherem melhor a localização dos investimentos do programa federal.

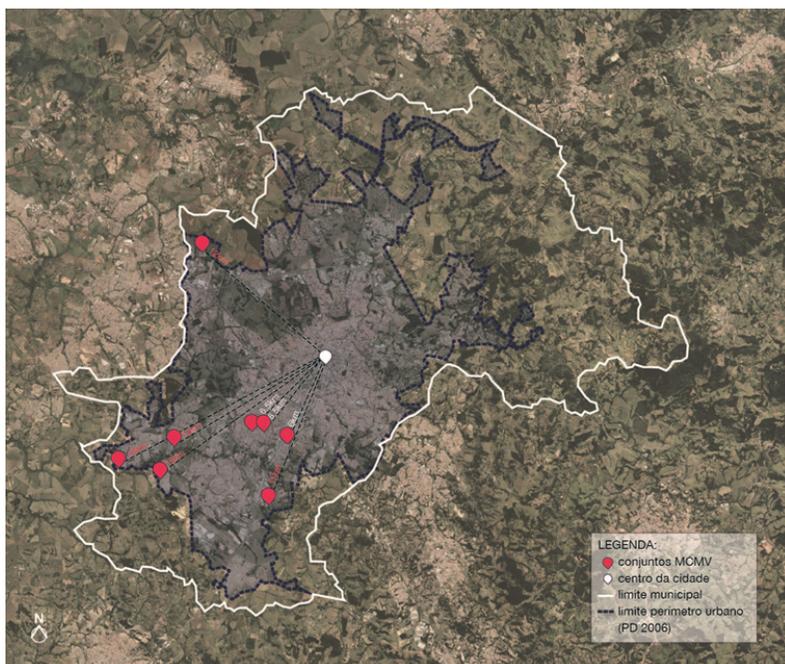
No entanto, cidades como Campinas, que possuem um plano diretor bastante completo e que foram muito beneficiadas com o programa, demonstram que, mesmo com tais esforços do governo federal e até com apelos feitos pela própria prefeitura⁴, os interesses da iniciativa privada se sobrepuseram e se sobrepõem aos interesses no bem-estar público.

Entre 2009 e 2016, 8.950 unidades habitacionais foram lançadas pelo *PMCMV* na cidade de Campinas na faixa 1 (de 0 a 3 salários mínimos), distribuídos por oito empreendimentos (COHAB, 2019⁵) e 18.481 até 2014 na região metropolitana da cidade (ROLNIK, 2015, p.135). Dos projetos lançados em Campinas, apenas três empreendimentos se encontram próximos do centro da cidade e da malha urbana consolidada, ou seja, estão em áreas que já possuíam infraestrutura urbana e, por isso, não ficaram isolados da dinâmica urbana, como demonstrado no mapa a seguir:

4 Em 2013, o prefeito de Campinas (gestão 2012-2016 e 2017-2020), Jonas Donizette (PSB), pediu “moradias de qualidade” às empreiteiras durante solenidade sobre o *PMCMV* (CAMPINAS, 2013).

5 Informação disponível em <<https://www.cohabcp.com.br/proghab/pmcmv.html>>. Acesso em 06 de mar. de 2019.

MAPA 1 – Cidade de Campinas, com demarcação de limites geográficos e do período urbano, com indicações de empreendimentos do *PMCMV*.



Fonte: Elaborado por Marília da Costa Oliveira, com dados da COHAB-Campinas e da Prefeitura Municipal de Campinas.

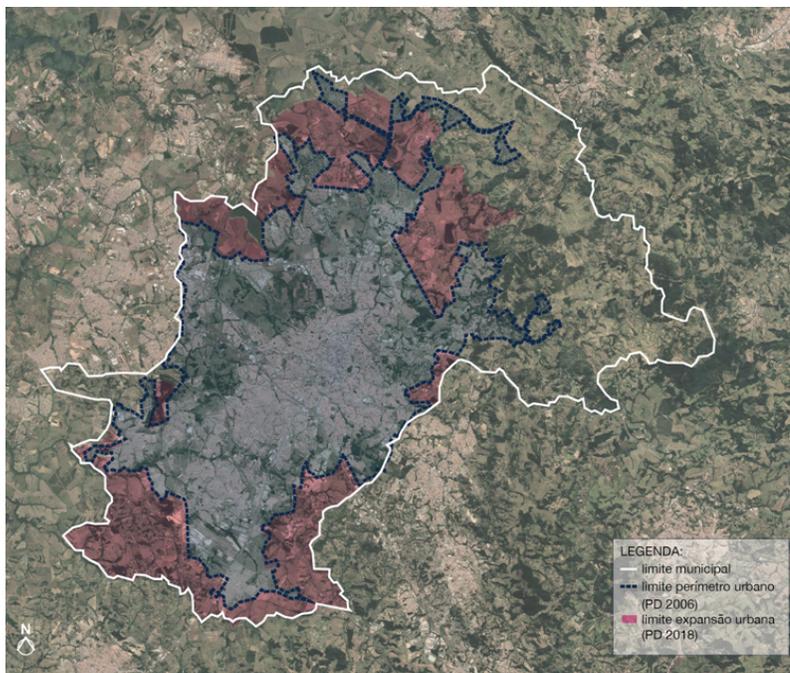
O distanciamento das moradias populares da dinâmica da cidade, como observado na cidade de Campinas, é um quadro comum às cidades onde o Programa foi implantado e uma demonstração de como não há uma preocupação com a quali-

dade de vida das pessoas que ali viverão, principalmente diante da implicação que o isolamento tem na formação dos cidadãos. Enquanto temos um centro cada vez mais desvalorizado e cada vez mais vazio, a cidade continua a crescer para além dos limites estabelecidos:

Um problema clássico é: áreas infraestruturadas são subutilizadas e se encontram em ociosidade enquanto áreas pouco servidas, com baixos valores ambientais e certamente menos bem localizadas, são objeto de pressão fundiária constante. (HADDAD et al, 2018).

Tal lógica continua a ser incentivada, como pode ser constatado pelo próprio município de Campinas, que aprovou em 26 de Dezembro de 2018 uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo para aumentar o perímetro urbano, ampliando a oferta de glebas vazias e baratas fora da dinâmica da cidade, como pode ser visto no mapa seguinte. Onde antes existia a Zona Rural (locais que não poderiam ser urbanizados), agora existe a zona classificada como “Zona de Expansão Urbana”, mantendo apenas as áreas contidas em APA (Área de Proteção Ambiental), que são protegidas por lei Federal, como Zona Rural não urbanizável. Tal mudança incentiva ainda mais essa descentralização e segregação da população de baixa renda, que cada vez mais é empurrada para os limites da cidade e separada da dinâmica urbana.

MAPA 2 – Limites da cidade de Campinas, com indicação das zonas de expansão urbana.



Fonte: Elaborado por Marília da Costa Oliveira com base em dados da Prefeitura Municipal de Campinas.

Nesse cenário, criam-se locais que não apenas estão alijados da infraestrutura urbana, mas também onde a inter-relação entre o privado e o público é prejudicada. Assim, a esfera pública de debate é isolada das regiões para as quais a cidade cresce. Além disso, os moradores deslocados para esses espaços passam a sofrer com o aumento do tempo de deslocamento na cidade

e com a privação do ócio e do tempo “livre” (em função de movimentos pendulares, insuficiência de linhas de ônibus, falta de áreas de lazer e encontro próximas aos empreendimentos), ou do tempo que pode ser dedicado a atividades cívicas, como reuniões e trocas argumentativas, para além das responsabilidades cotidianas.

Portanto, cria-se um espaço urbano segregado, em que moradores convivem apenas entre seus iguais, o que reflete na formação dessas pessoas como sujeitos políticos. Falta diversidade nos espaços de comunicação da cidade, assim como falta urbanidade, já que esta depende da temporalidade e espacialidade do encontro entre os diferentes.

Cidades são resultados e projeções de relações humanas. Ao nos expor constantemente a tal diversidade social, têm o potencial de naturalizar as diferenças. Quando cidades ou áreas da cidade falham nesse papel de exposição mútua, temos a diluição da presença dos socialmente diferentes em nosso campo de percepção, um afastamento que os invisibiliza e que pode constituir um progressivo alheamento entre sujeitos – um alheamento que os define como ‘Outro’. Quando diferenças se acirram, temos uma coexistência não mais pautada pelo convívio, mas relações restritas entre grupos que se parecem estranhos; relações que passam facilmente a serem interpretadas como potencialmente hostis e a demandarem mecanismos de atenção e controle: os sistemas e aparatos de vigia em exercícios fortemente assimétricos de poder. (NETTO, 2012, p.54).

Urbanidade é um conceito difícil de se explicar e entendido de diferentes formas por variados autores, mas aqui é usada de acordo com as definições concebidas por Vinícius M. Netto, no livro “Urbanidades”. Para ele, trata-se da “civilidade do convívio” (NETTO, 2012, p. 53), da experiência do Outro mediada pela cidade e pela experiência sensorial no espaço urbano, em que os sujeitos se encontram emaranhados numa interação que se ancora sob a forma de lugares e espacialidades. É essa estruturação da experiência do mundo e do Outro que toma a forma de cidade, de acordo com o autor: “ela ampara diferentes experiências individuais e as relaciona em modos de experiência em comum, sob a forma do convívio” (NETTO, 2012, p. 38).

Tal ideia de viver de forma conjunta se opõe ao que é identificado na experiência de programas de moradia popular, como o *MCMV*. A atual segregação espacial e temporal (no sentido das diferentes temporalidades vivenciadas pelos moradores, que implicam em uma percepção diferente da urbanidade⁶) é bastante evidenciada em contextos de desigualdade socioeconômica, nos quais o risco de desintegração ocorre sobretudo na esfera do público, do ócio e da moradia. Ao mesmo tempo, são esses mesmos contextos desiguais que constituem parte substancial da vida coletiva e da produção simbólica de identidades e grupos (NETTO, 2012).

6 Um exemplo de diferentes temporalidades está na experiência no trânsito de uma pessoa que precisa gastar horas no retorno do trabalho para a casa – e por isso não poder aproveitar o espaço público entre esses dois destinos – e, por outro lado, outra pessoa que faz seu trajeto em menos tempo, em seu próprio veículo, restando-lhe outras oportunidades para usufruir do espaço urbano).

O problema da segregação está no fato de que o não encontro com o Outro ou com o “estranho” compromete não só a formação da sociedade, como também o processo de constituição de identidades individuais, isto é: o identificar-se a si e ao Outro, à medida em que ambos são reconhecidos como desiguais (WEIGERT, 2010). Perde-se, assim, a possibilidade de convivência e de compartilhamento de mundos, que levaria a uma “reciprocidade de perspectivas” e à sensação de pertencimento a um mundo social complexo, diferenciado.

Nos comparamos com outros, rejeitamos os outros com desprezo, admiramos a sua impressão, e nos sentimos até inspirados a reproduzir partes de suas aparências, dos seus comportamentos e dos jeitos com que eles se relacionam um com o outro. Uma moradora urbana me contou que ela viu um casal andando de mãos dadas de um modo tão íntimo que ela pensou no seu próprio relacionamento, se perguntando se ela poderia andar assim – tão junto – com o seu parceiro. Nós não vivenciamos a vida urbana de fora, fazemos parte dela. É recíproco. Somos objetos e sujeitos ao mesmo tempo. Conectamos, interagimos, às vezes estrategicamente, às vezes sem qualquer esforço consciente. (MULLER, 2015, p.70).

Ao criar milhares de habitações em áreas afastadas da cidade, o Programa *Minha Casa Minha Vida* diminuiu em números a demanda por habitação nas cidades brasileiras, porém ignorou o fato de que o habitar, o morar é mais do que apenas ter um teto, e está muito relacionado à urbanidade dos espaços, os quais deveriam ser potencialmente propícios ao desenvolvimento da comunicação pública.

Mesmo dentro dos próprios conjuntos habitacionais, o que se vê é uma rápida produção da habitação sem preocupação com a qualidade do entorno ou com a interação cidadã que ali poderia ocorrer. Os conjuntos são cercados e contam com, no máximo, escolas e postos de saúde (também cercados). O lazer é um luxo ou um gasto desnecessário. Alguns espaços improvisados são feitos para suprir a necessidade de interação social, porém, em sua maioria acabam abandonados ou inutilizados por conta de falta de qualidade ou segurança.

FIGURA 1 – Imagem aérea do empreendimento “Residencial Viver Melhor” do Programa *Minha Casa Minha Vida* (no bairro Santa Etelvina, em Manaus – AM) em flagrante oposição a mais vaga ideia de direito à cidade



Fonte: Chico Batata / Secretaria de Estado de Planejamento Desenvolvimento Econômico – SEPLAN, Governo do Estado do Amazonas.

Falta, portanto, um pensamento estratégico pautado no urbanismo social, atrelando as políticas públicas de moradia popular à lógica econômica-territorial e à transformação da sociedade civil. Isso pressupõe o entendimento mais complexo sobre o sentido do “morar” e sobre a dinâmica da cidade como importantes agentes do meio público, promotores de intercâmbio cultural, convivência e criador de comunidades.

O urbanismo social, por meio da ocupação qualitativa da cidade, fornece ferramentas de transformação à sociedade civil, que se encontra absorva em uma lógica incongruente de afastamento econômico-territorial. O meio público, como promotor de intercâmbio cultural, desempenha função essencial nos processos de convivência interpessoal e composição de vínculos locais. (HADDAD et al., 2018)

A convivência interpessoal e a composição de vínculos sociais são resultado da participação e do envolvimento nos processos deliberativos, que nos conduzem ao conceito de capital social, tratado a seguir.

O CAPITAL SOCIAL E O FORTALECIMENTO COLETIVO

Para que sejam estabelecidas relações que extrapolem a esfera privada entre os habitantes de uma comunidade, torna-se condição essencial o estabelecimento de vínculos entre seus membros. São esses laços que contribuem para garantir o engajamento, seja em relação aos anseios coletivos de uma comunidade específica, seja em relação aos interesses públicos mais amplos.

Dessa forma, cabe lembrar que o capital social está intimamente ligado às redes sociais e de comunicação disponíveis para as interações entre os agentes sociais (MATOS, 2009, p. 101). Matos destaca também que “a rede social pode ser dimensionada pela confiança que os membros atribuem aos participantes e às consequências associadas a esse sentimento” (MATOS, 2007, p. 55).

Matos (2009, p. 37) cita Coleman, para quem o capital social pode ser encontrado em dois tipos de estrutura: nas redes sociais que funcionam num espaço fechado (um clube, associação ou sindicato, com suas próprias normas e sanções), em uma organização social ou instituição com um objetivo específico (empresa, governo, associação cultural, partido político, ONG).

Vale, Amâncio e Lauria (2006, p. 46) consideram que o capital social se manifesta por meio das redes sociais que tornam possíveis a cooperação e a ação coletiva para benefício mútuo, no interior das organizações, grupos e comunidades.

Para completar nossa abordagem, torna-se necessário não apenas evidenciar a importância do capital social na vida comunitária dos conjuntos habitacionais, mas também levar em conta o contexto democrático, de participação e engajamento cívico. Assim, MATOS (2009, p. 44) trata de enfatizar e aprofundar justamente o conceito de capital social nesse sentido, já que, tendo por base Putnam (2006⁷, apud MATOS, 2009, p. 47), a autora destaca que os indivíduos têm mais chances de mudar suas vidas quando fazem parte de uma comunidade cívica fortemente engajada. Dessa forma, os laços sociais e o engajamento cívico teriam influência preponderante sobre a vida privada e pública.

7 PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

As redes de interação alargariam enormemente a consciência dos membros, permitindo que eles desenvolvessem um “eu” e um “nós”, ou, retomando os termos teóricos da escolha racional, pode-se dizer que a presença dessas redes reforçaria o gosto dos indivíduos pelos benefícios coletivos. (LALLEMENT, 2006⁸, apud MATOS, 2009, p. 47).

Se até aqui tratamos de considerar o conceito de capital social associando sua utilidade para a sociedade, resta analisar qual seria o papel da comunicação na sua constituição. Para tanto, Matos (2009, p. 82) lembra que as noções de opinião pública e esfera pública fizeram com que o conceito de conversação fosse reconhecido como relevante dimensão da constituição da democracia. Assim, a autora questiona o porquê das conversações serem tão importantes para a formação de espaços públicos democráticos se, geralmente, elas se estabelecem em contextos privados (pouco propícios ao embate de ideias) e entre pessoas que pensam de forma semelhante.

Para responder ao seu próprio questionamento, Matos resgata diferentes autores, como Mansbridge (1999)⁹; Kim (2008)¹⁰;

8LALLEMENT, M. Capital social et théories sociologiques. In: BEVORT, A; LALLEMENT, M (Eds.) *Le Capital Social: performance, équité et réciprocité*. Paris: La découverte, 2006, pp. 71-88.

9 MANSBRIDGE, J. Everyday talk in deliberative system. In: MACEDO, S. (org.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 211-239.

10 KIM, J.; KIM, E. J. Theorizing dialogic deliberation: everyday political talk as communicative action and dialogue. *Communication Theory*, v. 18, n. 1, 2008, p. 51-70.

Moy e Gastill (2006)¹¹ (apud MATOS, 2009), que já destacaram que as conversações tendem a ocorrer com maior frequência em ambientes nos quais as pessoas se sentem protegidas ao expressarem seus argumentos. Ela conclui que:

Assumir opiniões divergentes em contextos controversos não só impõe um desafio aos indivíduos como também um preço: transformar uma conversação fluida, amistosa e agradável em um embate de ideias voltado para a produção de um acordo ou para a solução de uma determinada questão. (MATOS, 2009, p. 82).

Por isso, a constituição de capital social facilita o engajamento dos cidadãos nos assuntos que afetam a coletividade, pois promovem a formação de vínculos de confiança, sendo um ativo fundamental para a vida em comunidade.

Entendendo o capital social como inerente à convivência coletiva, é possível concluir que a comunicação e os relacionamentos estabelecidos entre cidadãos de uma comunidade é que permitem a formação desses vínculos de forma efetiva, com potencial para a resolução de questões de interesse do grupo.

Todavia, a falta de espaços de encontros, de participação, de debates, de convívio, como o que podem ser constatados em projetos de habitação, como o *Minha Casa Minha Vida*, inibem o exercício de cidadania e democracia, já que isolam os indivíduos não só entre paredes, como também os isolam da cidade – e, por-

11 MOY, P.; GASTILL, J. Predicting deliberative conversation: the impact of discussion networks, media use, and political cognitions. *Political Communication*, v. 23, n. 4, 2006, p. 443-60.

tanto, da cidadania, reforçando quanto tais políticas públicas de moradia se tornam incoerentes com uma sociedade democrática.

Isso reforça o risco de se consolidar o alerta feito por Erich Fromm, nos anos 80, sobre o isolamento dos indivíduos, quando já afirmava que a estrutura da sociedade moderna afeta o homem de duas maneiras simultaneamente: ele fica mais independente, confiante e crítico, e fica mais isolado sozinho e com medo (FROMM, 1983).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise teve como objetivo identificar a relação estratégica entre a comunicação e políticas públicas de habitação que reconhecem a importância dos espaços de debate e deliberação para a vida em comunidade, em especial em um contexto democrático, em que a participação dos cidadãos é fundamental para a defesa do interesse coletivo.

Portanto, a interlocução entre os indivíduos que integram uma comunidade, como a que se constitui em conjuntos habitacionais, deve ser estimulada, de forma que cada indivíduo ultrapasse os limites do que é privado para compor uma ação coletiva. É nesse sentido que se dá um passo importante para que a democracia alcance um patamar de maturidade a ponto de todos exercitarem cotidianamente a cidadania.

Os espaços de interlocução podem ser os mais diversos, desde fóruns de discussão presenciais como virtuais, reuniões e assembleias ou audiências públicas. O que importa é que todos

possam ser utilizados como espaços potenciais para manifestação, consulta, troca, debate, diálogo e deliberação – de encontro, enfim, com a diversidade de opiniões e experiências. Assim, a partir de demandas individuais, conversas cotidianas passam a ganhar projeção quando encontram ressonância junto a outras demandas individuais.

Esse compartilhamento pode, portanto, reforçar necessidades que não dizem respeito estritamente ao âmbito privado, revelando-se como uma demanda coletiva que impacta o interesse público.

A cultura de participação, de compartilhamento e da aproximação também estimula a constituição de capital social. Este, por sua vez, fortalece os laços entre os membros da comunidade e desse fortalecimento cria-se um sentido de pertencimento, tão necessário ao contexto democrático e de cidadania.

Daí se depreende haver uma relação de causa e efeito entre democracia, cidadania, capital social e comunicação, que demanda atenção a partir da forma como são concebidos os projetos habitacionais, já que a relação entre público e privado é aí evidenciada. Afinal, o que diz respeito ao indivíduo não se limita às paredes de sua moradia. Da porta para fora, o espaço compartilhado com outros membros também é espaço de pertencimento que merece a atenção de todos.

Conforme conclui-se desta análise, cidadania, cidade, cidadão são termos que se inter-relacionam. Portanto, para se entender como cidadão, o morador de conjuntos habitacionais precisa se sentir como ser pertencente à cidade, e não isolado da mesma. A rua, a cidade, os espaços públicos são de todos. A casa pode ser

o núcleo mais íntimo da vida do indivíduo, mas sua vida não está isolada de outras esferas.

Por isso mesmo, o sentido de coletivo pode ser fortalecido a partir da convivência com nossos vizinhos, com nosso bairro, com nossa rua, com nossa comunidade, até alcançar o nosso município, o nosso estado, o nosso país, o nosso mundo. Entender esses espaços como “nossos” requer, portanto, uma vivência para além de nossa casa.

Entretanto, podemos entender que ações nesse sentido ainda são um desafio, já que pudemos observar que projetos habitacionais sociais, como o *Minha Casa Minha Vida*, ainda estão distantes de serem concebidos nessa perspectiva. Mesmo porque políticas públicas de habitação exigem uma abordagem sistêmica, que as integrem com políticas públicas de comunicação, de educação, de saúde, de infraestrutura, e assim por diante.

REFERÊNCIAS

AMORE, C. S. et al. À Guisa de Conclusão: Nota Pública da Rede Cidade e Moradia. In: AMORE, C. S. et al. (Orgs.). **Minha casa...e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 417-420

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, 2009. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171>. Acesso em 05 de mar. de 2019.

BENHABIB, S. Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In: BENHABIB, S. (Org.) **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 67-94.

CAMPINAS. Prefeitura irá agilizar análise e aprovação de projetos do PMCMV. **Notícias**, 1 mar. 2013. Disponível em <<http://campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=17734>> Acesso em 27 fev. 2019.

CARDOSO, A; ARAGÃO,T.; ARAÚJO, F. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Me-

tropolitano. Rio de Janeiro, 2011. In: **XIV Encontro Nacional da AMPUR**, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2011.

COHAB. **Programas Habitacionais**. PMCMV – Programa Minha Casa Minha vida. Disponível em <<https://www.cohabcp.com.br/proghab/pmcmv.html>>. Acesso em 06 de mar. de 2019.

FROMM, E. **O medo à liberdade**. Rio de Janeiro: Guanabara Koo-gan, 1983.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2012.

GAEBLER, T.; OSBORNE, D. **Reinventando o Governo**: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público. 7ª. Ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

GOMES, W. Esfera Pública Política e Comunicação em Direito e Democracia de Jurgen Habermas. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. **Comunicação e Democracia**: Problemas e perspectivas. São Paulo, Paulus, 2008(a). p. 69 – 115.

_____. Esfera Pública Política e Comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jurgen Habermas. In: GOMES, W. ; MAIA, R. C. M. **Comunicação e Democracia**: Problemas e perspectivas. São Paulo, Paulus, 2008(b). p. 31 – 68.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HADDAD, F. et al. Urbanismo social em São Paulo – Política pública fundiária e instrumentos indutores desenvolvidos no período 2013-2016 (gestão Haddad). **Arquitextos**, São Paulo, ano 19, n. 219.06. Vitruvius, ago. 2018. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.219/7103>>. Acesso em 06 de mar. de 2019.

MAIA, R. Visibilidade Midiática e Deliberação Pública. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e Democracia**: Problemas e perspectivas. São Paulo, Paulus, 2008. p. 165-194.

MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, 27 de maio de 2009. Disponível em <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em 06 de mar. de 2019.

MATOS, H. **Capital Social e Comunicação**: interfaces e articulações, São Paulo: Summus Editorial, 2009.

_____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo. Atlas, 2007. p. 47-58.

MULLER, T. Os Plinths da Cidade Calorosa. In: KARSENBERG, H. et al. (Org.). **A Cidade ao Nível dos Olhos: Lições para os Plinths**. 2ª ed. Porto Alegre: ediPUCRS, 2015, p. 68-71.

NETTO, V.. A Urbanidade como Devir do Urbano. In: NETTO, V.; M.; AGUIAR, D. (Orgs.). **Urbanidades**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem Editora, 2012. p. 33-60

ROLNIK, R.et al. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 132 p.

ROLNIK, R. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.17, n.33, p. 127-154, 2015.

ROSSO, G.; SILVESTRIN, C. B.. Comunicação Pública como prática de responsabilidade social das organizações públicas. **Organicom**, Ano 10, número 18, p. 231 – 243, 2013.

SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem Fronteiras**: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

VALE, G. M. V.; AMÂNCIO, R.; LAURIA, M. C. P. Capital Social e suas Implicações para o Estudo das Organizações. **O&S**, v. 13, no. 36, p. 45-63, jan./mar. 2006.

XAVIER DE OLIVEIRA, A. C. **De Uruk à Villa Hadriana: contribuição ao estudo da urbanização na antiguidade**. 2007. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

WEIGERT, A. Metatheoretical thesis on identity, inequality, time, and hope: toward a pragmatic cosmopolitanism. **Journal for the Theory of Social Behaviour**, vol. 40, n. 3, p. 249-273, 2010.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E TRANSPORTE

O PAPEL DA IMPRENSA NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS NA AMÉRICA LATINA

Zanei Ramos Barcellos¹

RESUMO

Este capítulo propõem-se a levantar como se dá a atuação da imprensa na esfera pública em relação à implantação de políticas públicas metropolitanas na América Latina. Parte-se teoricamente dos métodos jornalísticos de escolha das notícias a serem produzidas e publicadas, da sua formatação e da ênfase que lhes conferem os meios (CASTELLS, 2011). A teoria suporta uma pesquisa empírica comparativa entre as matérias difundidas pelos principais veículos de referência de Bogotá (*El Tiempo*) e de Curitiba (Gazeta do Povo) sobre o transporte público. A metodologia desenvolvida para esta pesquisa baseou-se nos procedimentos usuais de edição adotados por *sites* jornalísticos (titulação, diagramação, tamanho e localização das matérias nas páginas, número e qualidade das fontes de informação, fotografias etc.), que associados a preceitos do Jornalismo Cidadão forneceram parâ-

¹ Doutor em Gestão Urbana, mestre em Administração, graduado em Comunicação Social – Jornalismo. Professor de Jornalismo Digital da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB). E-mail: zanei.barcellos@gmail.com

metros comparativos. Concluiu-se que os veículos de referência nas duas metrópoles estão em sintonia com os poderes político e econômico, distantes do cidadão comum e da representação progressista, e assim atuam na esfera pública para a consolidação de discurso único hegemônico quando se trata da definição e implantação de políticas públicas metropolitanas. A conclusão pode ser estendida às demais metrópoles do continente.

PALAVRAS-CHAVE: imprensa, esfera pública, políticas públicas, metrópole, América Latina.

INTRODUÇÃO

Os altos índices de urbanização das sociedades pós-industriais e a forte concentração demográfica nas grandes cidades agravam problemas crônicos das metrópoles da América Latina, como falta de segurança, congestionamentos de trânsito e ineficiência do transporte público. Estes fatores contribuem para que o cidadão permaneça mais em casa, se exercite menos, usufrua pouco dos espaços públicos e prefira consumo e diversão em lugares menos sujeitos às intempéries, poluição e violência, como os *shopping centers*. Esta situação coloca o indivíduo e a sociedade mais expostos à ação da comunicação de massa e à realidade por ela construída.

As mídias digitais disponibilizam gama enorme de informações, possibilitam interação e assim oferecem possibilidades de ampliação do espaço público. O ciberespaço, entretanto, não

garante deliberação mais democrática nem que o discurso dominante seja isento da mediação dos grandes veículos de comunicação, que também estão presentes de forma relevante no ambiente comunicacional virtual. A mediação dos veículos de comunicação de massa, porém, perde em credibilidade pela proximidade cada vez maior com os poderes político e econômico, e o aumento da descrença nas notícias tira-lhes a isenção necessária ao seu papel de fóruns deliberativos nas sociedades democráticas.

O presente trabalho se propõe a verificar, de forma geral, o papel da imprensa como ator na esfera pública com relação à implantação de políticas públicas metropolitanas na América Latina e, especificamente, às relacionadas ao transporte público metropolitano. Para tanto, parte-se teoricamente da relação entre os processos de escolha das notícias a serem produzidas e publicadas pelos veículos de comunicação de massa e a formação da opinião pública e da esfera pública na atualidade. Neste contexto, a comunicação encontra-se em estágio adiantado de digitalização e as empresas de comunicação cada vez mais globalizadas e alinhadas aos princípios neoliberais, o que coloca sob suspeita alguns dos seus princípios básicos, como a isenção necessária para o correto desempenho do seu papel de “Quarto Poder” nas sociedades democráticas (CASTELLS, 2011; RAMONET, 2004; HABERMAS, 1984).

O capítulo também apresenta, imbricada no decorrer do desenvolvimento da pesquisa empírica, uma metodologia de análise comparativa entre os conteúdos de sites de notícias, criada com base em critérios jornalísticos de edição – o que justifica a opção pelo suporte teórico focado na formação da esfera pública a partir dos processos de produção do jornalismo digital.

IMPRENSA E FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

O potencial dos meios de comunicação de massa de difundirem mensagens capazes de atingir a sociedade como um todo os coloca, ao ver de Castells (2011), como os principais formadores da opinião pública. Para ele, três processos afeitos à atividade jornalística, que ocorrem entre o fato e a recepção da notícia, interferem na modelagem da opinião pública: a “definição de pautas (*agenda setting*), a valoração (*priming*) e o enquadramento (*framing*)” (p. 216). Além destes, outro fator, a “indexação” (p. 219), tendência dos editores em valorizar a opinião das elites, influencia a esfera pública de forma negativa.

Castells (2011) argumenta que a imprensa é incapaz de impor às pessoas como elas devem pensar, mas influencia de forma significativa, ainda mais quando se trata de assuntos políticos. Portanto, a escolha dos assuntos a serem publicados (*agenda setting*) delimita significativamente a opinião pública. Castells (2011) inclui a internet, de forma ampla, além dos meios de comunicação de massa, como fonte de informações significativa na formação da opinião pública.

(...) o conhecimento público dos assuntos, especialmente dos assuntos políticos ou das políticas, está estreitamente relacionado com a cobertura que lhes prestam os meios nacionais. Ademais, o estabelecimento da pauta dos meios é particularmente chamativo quando está relacionado com a vida cotidiana do espectador. Deste modo as opiniões políticas tanto das elites como das pessoas comuns estão moldadas em grande medida pelas infor-

mações fornecidas pelos meios de comunicação de massas ou por outras grandes fontes de informação como a Internet. (CASTELLS, 2011, p. 217).

Portanto, quanto mais se fale de um assunto e quanto mais próximo o tema estiver do seu dia a dia, mais o cidadão o levará em conta nas suas avaliações políticas. Pela lógica de Castells (2011), os meios também influenciam na valoração de assuntos ao estabelecerem critérios como referência para avaliar a atuação dos líderes de governo. Ao estabelecer padrões de análise, modelam também os parâmetros que as pessoas utilizam quando formam suas opiniões sobre candidatos ou assuntos políticos.

Quanto ao enquadramento da notícia, ou seja, o processo de ressaltar certos aspectos dos acontecimentos ou assuntos e estabelecer relações entre si de forma a induzir a determinadas interpretações, avaliações ou soluções, Castells (2011) pondera que, “enquanto ação escolhida pelo emissor da mensagem, algumas vezes é deliberado, outras acidental e às vezes intuitivo” (p. 218). Trata-se de ênfases em palavras e/ou imagens chamativas, facilmente compreensíveis e recordáveis, com grande carga emocional, que fazem conexão direta com marcos mentais preexistentes do receptor. Estas mensagens, entretanto, não são completas, deixam vazios a serem preenchidos na mente do receptor, e sua eficiência aumenta com a repetição (CASTELLS, 2011).

Outro aspecto, além destes três, que Castells (2011) aponta como relevante na produção da notícia, e que implica na formação da opinião pública, advém de forte influência externa sobre as redações. Trata-se da “indexação” (p. 219), ou seja, a tendência dos *gatekeepers* (editores, diretores ou outros profissionais que

tenham poder de decisão sobre o que será ou não publicado), de atrelar a importância das notícias e informações à relevância que as elites e a opinião pública dão a elas, o que eleva o governo à principal fonte de informação nos assuntos mais importantes, assim como protagoniza a entidade, ou autoridade, responsável por desempenhar a política pública em questão.

A indexação, para Castells (2011, p. 219), “é compreensível, ainda que indesejável”, e pode acarretar em um discurso único conforme o nível de acordo entre as elites e os líderes de opinião. Quando há acordo, os meios indexam o assunto sob ótica única; quando não há, se valem mais da sua própria visão e abrem maior espaço ao debate, envolvendo outras fontes.

Os meios de comunicação dominantes, na visão de Castells (2011), teriam papel importante no processo de indexação, uma vez que determinam a pauta dos demais, processo denominado por Ramonet (2004) de *mimetismo midiático*. A influência do líder leva a que os demais veículos ampliem a abrangência do assunto ao replicá-lo, dando-lhe relevância nem sempre justificada pela importância jornalística do fato, mas consequência da concorrência por audiência ou leitores – partindo do pressuposto que a prévia ou concomitante publicação pelos líderes garante a evidência e, consequentemente, cria a necessidade de publicação.

Se há a preponderância das opiniões das elites, deturpação do valor da notícia pela excessiva cobertura de certos assuntos que não mereceriam tanto destaque em função do mimetismo, e se o noticiário é determinado por valores e processo jornalísticos nem sempre ajustados aos valores da sociedade, pode-se auferir que a estruturação da esfera pública está deturpada. Isto porque, para Habermas (1996), esfera pública é uma “rede para

a comunicação de informações e pontos de vista (ou seja, opiniões expressando atitudes positivas ou negativas)” (p. 359), na qual “o âmbito do que é setor público contrapõe-se ao privado” (HABERMAS, 1984, p.14), ou ainda, segundo Castells (2011, p. 395) é o “espaço público” onde “os movimentos sociais florescem e vivem”. “(...) [É] o espaço da interação social e significativa onde as ideias e os valores se formam, se transmitem, se respaldam e se combatem; espaço que em última instância se converte no campo de treinamento para a ação e reação.” (CASTELLS, 2011, p. 395).

Mesmo antes do domínio da comunicação digitalizada, Habermas (1984) já apontava o enfraquecimento da esfera pública, mas, por outro lado, crescimento na sua abrangência. As mudanças, entretanto, não impedem que continue como “um princípio organizacional de nosso fundamento jurídico” (p. 17).

Também corrobora com os questionamentos sobre a esfera pública a profissionalização do relacionamento entre os poderes políticos e econômicos com a imprensa, o que acarreta no aumento de sua capacidade de pautar, valorar e enquadrar as notícias, em detrimento de outros setores da sociedade civil e da cidadania. Estes questionamentos consideram também a expansão planetária neoliberal (MORAES, 2001), que incluiu as empresas de comunicação em conglomerados mundiais, mais afeitos ao lucro do que à função social da imprensa. Como consequência, segundo Traquina (2003), o poder político-econômico estabelece mecanismos eficientes para defender seus interesses via imprensa; e isto, ao nosso ver, deturpa a relação cidadão-representatividade democrática, o que Habermas (1996, p. 359) denomina esfera política democrática, ou seja, um “painel de escuta para problemas que precisam ser processados pelo sistema político

porque eles não podem ser resolvidos em qualquer outra instância". Para Bourdieu (1997), Ramonet (2004) e Moraes (2001; 2003), este tratamento mercantilista à informação, "caráter que prevalece, de longe, sobre a missão fundamental da mídia: esclarecer e enriquecer o debate democrático" (RAMONET, 2004, p. 8), deixa a imprensa afastada da missão de "Quarto Poder" nas sociedades democráticas adquirida no Século XIX (TRAQUINA, 2003, p. 15). Embora não estabeleça um corolário de medidas, Traquina (2003) mescla o empirismo de Merrit Jr² com o academicismo de Rosen³ e deixa transparecer alguns princípios do Jornalismo Cívico ou, como preferem Barcellos e Alvetti (2007), Jornalismo Cidadão, indicados para a prática do jornalismo no resgate das suas funções na esfera pública.

PESQUISA EMPÍRICA: METODOLOGIA, RESULTADOS E ANÁLISES PONTUAIS

Com o intuito de verificar o papel da imprensa como ator na formação da esfera pública de metrópoles latino-americanas, mais especificamente na implantação de políticas públicas, escolheram-se dois veículos de comunicação de massa: *Gazeta de Povo*, de Curitiba (Brasil) e *El Tiempo*, de Bogotá (Colômbia).

2 MERRIT JR., D. **Public journalism and public life**: Why telling the news is not enough. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1997.

3 ROSEN, J. Tornar a vida pública mais pública: Sobre a responsabilidade política dos intelectuais dos media. In: TRAQUINA, N.; MESQUITA, M. (Orgs.) **Jornalismo Cívico**. Lisboa: Horizonte, 2003. p. 31-58.

O recorte temporal da pesquisa foi o ano de 2012, entre abril e julho, quando as duas metrópoles passavam por processos semelhantes de ampliação dos seus sistemas de transporte coletivos – *Bus Rapid Transit* (BRT) –, de integração com municípios metropolitanos, de discussão sobre a sua eficiência e da necessidade de implantação de outros modais como metrô ou veículo leve sobre trilhos (VLT). Curitiba implantou pioneiramente um sistema BRT em 1974; Bogotá o copiou e implantou o Transmilênio no ano 2000. A *Gazeta do Povo* e o *El Tiempo*, no período pesquisado, eram veículos de comunicação líderes em distribuição nas versões impressas dentro da sua área de abrangência de público (Paraná e Colômbia, respectivamente), com características editoriais e de audiência semelhantes. Os dois eram jornais de referência para os demais veículos dos seus próprios conglomerados e para os demais, regionais e nacionais.

Foram consideradas na análise somente as notícias encontradas na *homepage* no momento de entrada e a da página interna às quais estas notícias estavam linkadas. Desta forma evitaram-se as matérias mais antigas ainda válidas das páginas internas, mas sem destaque, e as que constavam dos arquivos. Da mesma forma, descartou-se de antemão a análise de possíveis notícias “bombásticas” que assumiriam o protagonismo do noticiário – a exemplo de alguma greve de ônibus ou grande tragédia no setor, que ganharia proporções anormais e deturparia a valoração normal que os jornais dariam às matérias sobre o transporte público. Não houve nenhuma notícia que poderia ser enquadrada como de protagonismo no período observado.

O levantamento de dados foi aleatório, por amostragem, acessando-se os *sites* todos os dias da semana, em horários in-

certos e variados porque, como se sabe, durante o mesmo dia as notícias em *sites* mudam de tamanho, de lugar, de intensidade, em função dos acontecimentos relacionados a ela e da disputa por relevância com outras notícias. A opção por horários diferenciados tentou garantir a aleatoriedade, que poderia não ocorrer se a observação tivesse horário específico. Nos primeiros dias de coleta de dados foi feito um pré-teste, cujo resultado serviu para pequenos ajustes nas variáveis e planilhas. Os dados obtidos, porém, foram validados no cômputo geral.

O procedimento para a coleta de dados seguiu os seguintes passos:

- acessar ambos os *sites* em horários aleatórios, uma vez ao dia, desde 1º de abril de 2012 a 4 de julho de 2012;
- verificar na *homepage* dos sites a existência de algum título (manchete) chamando para notícia interna sobre qualquer assunto relacionado ao transporte coletivo urbano/metropolitano;
- no caso de existência de matéria acompanhando a manchete na própria *homepage*, verificar a ocorrência das variáveis específicas a esta página e anotar suas características na planilha correspondente;
- acessar a matéria jornalística interna correspondente à manchete de *homepage*, verificar a ocorrência das variáveis específicas para este tipo de página e anotar suas características na planilha correspondente.

QUADRO 1 – Categorias de análise para as análises de conteúdos da Gazeta do Povo Online e *El Tiempo.com*, definidas pelo autor com base no Jornalismo Cidadão

CATEGORIA DE ANÁLISE	JUSTIFICATIVA À LUZ DO JORNALISMO
<i>HOMEPAGE</i>	
1. Quantas chamadas de <i>homepage</i> no dia/horário	O número de chamadas que um assunto tem na <i>homepage</i> reflete a importância jornalística que o veículo dá a ele (valor notícia)
2. Localização na <i>homepage</i> (*)	A localização da matéria na página, mais acima ou mais abaixo, se é preciso rolar ou não a tela para vê-la, refletem a importância que o <i>site</i> dá ao assunto naquele momento
3. Número de colunas na <i>homepage</i> (**)	O número de colunas que a matéria ocupa na página reflete a importância que o <i>site</i> atribui à notícia naquele momento
4. Diversidade de mídias utilizadas na chamada de <i>homepage</i>	Agregar diferentes mídias ao título de chamada significa que o <i>site</i> dá maior importância ao assunto no momento
5. Quantidade de mídias na <i>homepage</i> e quais	O número de mídias relacionadas ao mesmo assunto significa importância maior que o <i>site</i> está dando ao assunto no momento

6. Fotografia associada à chamada retrata o fato ou é apenas ilustrativa?	Pelo tipo da fotografia pode-se inferir se o veículo deu maior ou menor importância ao assunto noticiado
7. Quantidade de títulos secundários associados na <i>homepage</i>	O número de títulos (<i>links</i> para matérias internas) partindo de uma chamada de <i>homepage</i> reflete a importância que o assunto tem naquele instante para o <i>site</i>
8. Altura do título (corpo da fonte) (***)	Um título com letras em corpo maior ou menor mostra que o assunto tem importância maior ou menor para o <i>site</i> naquele momento
9. Presença de vinheta associada à matéria	A vinheta significa que naquela época o <i>site</i> está dando atenção especial ao assunto
PÁGINA INTERNA	
10. Quantidade de entrevistados	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto e está relacionado à profundidade da matéria e a diferentes visões sobre o assunto
11. Qualidade e quantidade dos entrevistados – governos e poder político	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de entrevistados oficiais pode significar alinhamento do veículo ao poder político

<p>12. Qualidade e quantidade dos entrevistados – poder econômico</p>	<p>O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de entrevistados representativos de grupos econômicos fortes pode significar alinhamento do <i>site</i> com poder econômico</p>
<p>13. Qualidade e quantidade dos entrevistados – mantenedores do <i>status quo</i></p>	<p>O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de entrevistados ligados tradicionalmente ao poder político e econômico pode significar tendência do <i>site</i> ao conservadorismo</p>
<p>14. Qualidade e quantidade dos entrevistados – transformadores do <i>status quo</i></p>	<p>O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de entrevistados progressistas pode significar novas opções e/ou visões sobre o assunto</p>
<p>15. Qualidade e quantidade dos entrevistados – cidadão comum ou representante de entidade da sociedade civil</p>	<p>O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de cidadãos comuns ou representantes de entidades da sociedade civil como entrevistados pode revelar preocupação do <i>site</i> com os problemas do cidadão e que funciona como seu porta-voz na sociedade</p>
<p>16. Quantidade de fontes que não os entrevistados</p>	<p>O número de fontes de informações jornalísticas pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto</p>

<p>17. Qualidade e quantidade de fontes que não os entrevistados – governos e poder político</p>	<p>O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de fontes oficiais pode significar submissão ou alinhamento do <i>site</i> ao poder político</p>
<p>18. Qualidade e quantidade de fontes que não os entrevistados – poder econômico</p>	<p>O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de fontes representativas de grupos econômicos fortes pode significar submissão ou alinhamento do <i>site</i> ao poder econômico</p>
<p>19. Qualidade e quantidade de fontes – mantenedores do <i>status quo</i></p>	<p>O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de fontes conservadoras pode significar que o <i>site</i> não está aberto a novas possibilidades com relação ao assunto</p>
<p>20. Qualidade e quantidade de fontes – transformadores do <i>status quo</i></p>	<p>O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o <i>site</i> dá para o assunto. A presença de fontes progressistas pode significar que o <i>site</i> está aberto a novas possibilidades com relação ao assunto</p>
<p>21. Tamanho da matéria interna – número de caracteres para textos</p>	<p>O tamanho da matéria geralmente é proporcional à importância que o <i>site</i> dá para o assunto</p>

<p>22. Existência de foto associada à matéria interna</p>	<p>Fotos associadas à matéria geralmente significam que o <i>site</i> está dando maior importância ao assunto</p>
<p>23. O quê/quem a foto interna está mostrando</p>	<p>O objeto fotografado ou o teor da foto pode revelar tendência (mais ou menos) cidadã daquela cobertura.</p>
<p>24. Duração da matéria interna – vídeos</p>	<p>O tempo de duração de um vídeo pode significar a importância que o assunto noticiado tem para o <i>site</i>.</p>
<p>25. Duração da matéria interna – áudios</p>	<p>O tempo de duração de um áudio pode significar a importância que o assunto noticiado tem para o <i>site</i></p>
<p>26. Matérias correlatas associadas à matéria interna principal</p>	<p>A existência de matérias correlatas associadas à matéria principal na mesma página significa que o <i>site</i> está dando maior importância ao assunto</p>
<p>27. Multimidiatização da matéria interna principal</p>	<p>A presença de mídias diferentes, na mesma página, relacionadas à matéria principal denota maior importância que o <i>site</i> está dando ao assunto</p>
<p>28. Existência de <i>links</i> da matéria para outras páginas/ número de <i>links</i></p>	<p>A existência de links da matéria principal para outras páginas do <i>site</i> significa que existem assuntos relacionados sendo cobertos – o que pode significar interesse maior pelo assunto por parte do veículo e abertura para outras visões sobre ele</p>

29. Possibilidade de interação via redes sociotécnicas/ quantas no momento	A instalação de botões facilitadores de linkagem do <i>site</i> para as redes sociotécnicas dá a opção do leitor participar da divulgação de algum assunto do seu interesse, e também possibilita comentar este assunto em outro ambiente virtual que lhe é mais próximo
30. Possibilidade de interação via pesquisas de opinião e sondagens	A veiculação de pesquisas ou enquetes em um <i>site</i> jornalístico suscita a participação e posicionamento dos leitores, geralmente a respeito de assuntos de interesse público
31. Possibilidade de interação com emissão de comentário	A oferta de espaço para a publicação de comentários dos leitores sobre as matérias publicadas denota incentivo ao debate e à cidadania. O número de comentários pode significar a importância que aquele assunto tem para os leitores
32. Número de comentários no momento	O número de comentários pode significar a importância que aquele assunto tem para os leitores

Fonte: o autor (2019)

(*) Para esta análise, dividiu-se a *homepage* em três posições aproximadas: superior, intermediária e inferior.

(**) Ambos os *sites* no período pesquisado utilizavam diagramação em cinco colunas.

(***) Ambos os sites no período pesquisado utilizavam majoritariamente cinco alturas de letras para títulos. Para esta análise, atribuiu-se valor 5 aos títulos com letras maiores e 1 aos com menores.

NOTA: Quanto ao número e qualidade de entrevistados e de fontes de informação, as páginas internas estão sendo consideradas como um todo, ou seja, não se distingue entre matérias principais, correlatas, infográficos, vídeos, mapas etc. Obs.: O aspecto opcional denotado pela palavra “pode” nas justificativas de escolha das categorias de análise faculta a interpretação qualitativa do analista.

Quando se trata das fontes de informação, quer entrevistados ou entidades, adotou-se a classificação que consta do Quadro 2:

QUADRO 2 – Classificação das fontes de informação (entrevistados e entidades)

MANTENEDORES DO STATUS QUO	PODER POLÍTICO	Detentores de cargos eletivos dos partidos situacionistas ou neutros; ocupantes de chefias de empresas públicas, entidades governamentais, empresas de economia mista etc.
	PODER ECONÔMICO	Empresas ou seus representantes diretamente interessados ou participantes de alguma etapa do sistema de transporte público (empreiteiras, empresas de ônibus etc.)
TRANSFORMADORES DO STATUS QUO	SOCIEDADE CIVIL	Universidades e seus técnicos, entidades representativas dos profissionais do transporte público, cidadãos comuns, passageiros do transporte público etc.
	PODER POLÍTICO	Partidos e detentores de cargos eletivos de oposição.

Fonte: o autor (2019)

A seguir, passa-se à apresentação e análise dos dados mais relevantes obtidos pela pesquisa empírica.

Diagramação da *homepage*

O levantamento de dados detectou 26 chamadas de matérias jornalísticas na *homepage* do site *El Tiempo* e 17 na *home* da Gazeta do Povo no período observado. No *El Tiempo*, 50% destas chamadas no momento da observação estavam localizados em posição inferior, 30,8% em posição intermediária e 19,2% em posição superior. Na Gazeta do Povo, 29% estavam em posição inferior, 23,6% na intermediária e 47,1% na superior. Nota-se que, embora *El Tiempo* tenha realizado cobertura mais intensa sobre o transporte coletivo metropolitano, a Gazeta do Povo destacou mais as matérias realizadas.

Quanto ao número de colunas utilizadas na *homepage* para as chamadas, *El Tiempo* publicou 65,4% em duas enquanto a Gazeta do Povo publicou 41,1% em duas e 58,2% em uma coluna. Ambos usavam diagramação em cinco colunas. Neste quesito, portanto, *El Tiempo* valorizou mais as matérias sobre o assunto.

Acerca do tamanho das fontes utilizadas (altura das letras), *El Tiempo* publicou 42,3% das suas chamadas no tamanho 5 e 26,9% no tamanho 4. Na Gazeta do Povo, 64,7% das chamadas foram publicadas no tamanho 4 e 29,4% no tamanho 5. Ambos usavam, em geral, cinco tamanhos de letras nos títulos. O predomínio, em ambos os *sites*, foi de títulos de altura baixa para as matérias sobre o transporte coletivo.

De uma forma geral, os recursos tipográficos e a diagramação dos dois sites valorizaram as matérias sobre o transporte coletivo de forma mediana para baixa nas suas respectivas *homepages*.

Recursos midiáticos na *homepage*

A presença de mais de um recurso midiático em uma matéria jornalística na internet significa, em geral, maior acuidade e valorização editorial ao assunto. As Tabelas 1 e 2 apresentam as diferentes associações de mídias possíveis nas *homepages* dos sites e quantas vezes, em número e percentual, cada uma apareceu nas matérias analisadas. A maioria das chamadas da Gazeta do Povo, 47,1%, utilizaram-se de título e texto, e 29,4%, título, texto e foto. No *El Tiempo* a predominância equilibrou-se entre somente título, título e texto, e título e foto – as três opções com 26,9%. Mesmo considerando-se que a produção de fotografias e vídeos implica em mais recursos, tempo e trabalho, sua falta denota pouca ênfase nas coberturas.

TABELA 1 – Tipo de mídias por chamada

	Nº DE CHAMADAS		% DE CHAMADAS	
	Gazeta do Povo	<i>El Tiempo</i>	Gazeta do Povo	<i>El Tiempo</i>
Título	3	7	17,6	26,9
Título/ Texto	8	7	47,1	26,9

Título/ Texto/ Vídeo	0	2	0	7,7
Título/ Texto/ Foto	5	3	29,4	11,5
Título/ Foto	0	7	0	26,9
Título/ Vídeo	1	0	5,9	0
Total	17	26	100	100

Fonte: o autor (2019)

TABELA 2 – Quantidade de mídias por chamada

	Nº DE CHAMADAS		% DE CHAMADAS	
	Gazeta do Povo	<i>El Tiempo</i>	Gazeta do Povo	<i>El Tiempo</i>
1	11	11	64,7	42,3
2	6	13	35,3	50
3	0	2	0	7,7

Fonte: o autor (2019)

Espaço, tempo e correlação

O tamanho médio dos textos das matérias internas do *El Tiempo* ficou em 2.779 caracteres, contando-se também os espaços, enquanto a média na Gazeta do Povo foi de 3.025. Vale ressaltar que a Gazeta do Povo, não raro, no período analisado agregava matérias correlatas à principal na mesma página interna. Nestes casos, computou-se o total de caracteres da página, uma vez tratar-se da mesma cobertura. O resultado obtido nos dois veículos mostra que as matérias do *El Tiempo* têm um tamanho médio de matéria corriqueira de jornal impresso. Na Gazeta do Povo o tamanho varia desde pequenas, com menos de mil caracteres, até coberturas com mais de 8 mil, embora nestes casos se trate de mais de uma matéria na mesma página. No geral, pode-se dizer que também a Gazeta do Povo publicou matérias de tamanho padrão sobre o transporte coletivo de Curitiba e Região Metropolitana. Quanto às matérias de vídeo, o tempo médio foi de 2min20s no *El Tiempo*, o que pode ser considerado tempo mediano tendo-se como base matérias de televisão. A Gazeta do Povo publicou, no período, somente uma entrevista em vídeo, de 3min46s. Nenhum dos dois sites publicou matérias somente em áudio.

A Gazeta do Povo veiculou cinco matérias acompanhadas de correlatas (29,4%), sendo duas com uma correlata, uma com duas e duas com três. *El Tiempo* não usava correlatas, mas *links* partindo de palavras do interior do texto remetendo a matérias correlacionadas de datas anteriores ou do mesmo dia publicadas no *site* ou em *sites* de veículos do grupo. Levantaram-se 10 matérias com *links* (38,5%), cada uma com 2,7 *links*, em média. A Gazeta do Povo publicou apenas três matérias com linkagem,

via títulos ao final do texto, remetendo a outra página ou blogue sobre o assunto em questão. Um destes *links* foi para uma transmissão ao vivo, com vídeo e áudio (*stream*).

As coberturas contempladas com matérias correlatas feitas pela Gazeta do Povo proporcionam maior profundidade aos assuntos noticiados, gama maior e diferenciada de opiniões e posicionamentos sobre o assunto. *El Tiempo*, neste sentido, nem sempre correlacionava os assuntos de forma lógica e fácil para o leitor.

Qualidade dos entrevistados

Nas páginas internas, *El Tiempo* entrevistou 50 pessoas para produzir 26 matérias, 19 (73,1%) com entrevistados, o que perfaz média de 1,92 entrevistados por matéria – ou 2,63 se forem consideradas apenas as matérias que têm entrevistados. A Gazeta do Povo, por sua vez, entrevistou 49 pessoas e produziu 17 matérias, 12 delas (70,1%) com entrevistados, perfazendo média de 2,9 entrevistados por matéria e 4,08 quando se consideram apenas aquelas com entrevistados. Na Gazeta do Povo, 35,3% das matérias ouviram apenas uma pessoa, enquanto no *El Tiempo* este índice foi de 23,1% (Tabela 3). Embora o percentual de matérias com entrevistados em ambos os jornais tenha ficado próximo (73,1% e 70,1%), a média de entrevistados da Gazeta do Povo foi superior, porém o *site* teve alto percentual de matérias com apenas um entrevistado. Da mesma forma, ambos caracterizam-se por grande percentual de matérias com nenhum ou apenas um entrevistado: 64,7% na Gazeta do Povo e 50% no *El Tiempo*. De forma geral, pode-se afirmar que ambos os *sites*

recorreram a pouco entrevistados (menos de um) na maioria das suas matérias.

TABELA 3 – Número e percentual de entrevistados por matéria

	Quantidade de matérias por número de entrevistados	Total de entrevistados por categoria	Percentual de matérias por número de entrevistados	Percentual de entrevistados por matéria c/ entrevistados
VEÍCULO/Nº DE ENTREVISTADOS	GAZETA DO POVO			
0	5	0	29,4	X
1	6	6	35,3	50
2	1	2	5,9	8,3
3	1	3	5,9	8,3
4	1	4	5,9	8,3
5	0	0	0	8,3
6	1	6	5,9	8,3
8	0	0	0	0
13	1	13	5,9	8,3
15	1	15	5,9	8,3
TOTAL	17	49	100	100
VEÍCULO/Nº DE ENTREVISTADOS	EL TIEMPO			
0	7	0	26,9	X
1	6	6	23,1	31,6
2	5	10	19,2	26,3
3	4	12	15,4	21,1
4	1	4	3,8	5,3
5	2	10	7,7	10,5
6	0	0	0	0
8	1	8	3,8	5,3
13	0	0	0	0
15	0	0	0	0
TOTAL	26	50	100	100

Fonte: o autor (2019)

Das 26 matérias publicadas sobre transporte coletivo pelo *El Tiempo*, 14 (53,8%) entrevistaram representantes do poder político, sendo 61,5% delas com entrevistado único. Das 19 matérias com entrevistados, 73,7% ouviram representantes do poder político. A média do site no geral foi de 1,08 entrevistado governamental por matéria, índice que sobe para 1,47 quando se consideram só as matérias com entrevistados. Do total de entrevistados, 56% representavam o poder político.

Na Gazeta do Povo, 9 das 17 matérias entrevistaram fontes relacionadas ao poder político, ou seja, 53,8% do total. Quando se levam em consideração apenas aquelas que tinham entrevistados do gênero, nota-se que 55,6% se restringiram a apenas um entrevistado. Se evidenciado o total de matérias com entrevistados, 75% delas tinham representante oficial. A média geral de entrevistados políticos por matéria foi de 1,53 ou de 2,17 quando se consideram apenas aquelas com entrevistados. Do total de entrevistados da Gazeta do Povo, 53,06% representavam o poder político.

Quanto ao poder econômico, seus representantes apareceram como entrevistados em 17,6% do total de matérias da Gazeta do Povo e em 25% daquelas com entrevistados. Os entrevistados deste poder representaram 8,2% do total. A média de entrevistados do poder econômico por matéria ficou em 0,24 ou em 0,33 se consideradas somente as matérias com entrevistados.

No *El Tiempo*, os entrevistados do poder econômico aparecem em 11,5% do total de matérias e em 15,8% daquelas com entrevistados. Do total de entrevistados, os oriundos do poder econômico representaram 16%. A média de entrevistados por matéria foi de 0,31 ou de 0,42 quando se levam em conta somente aquelas com entrevistados.

O cidadão comum ou representante de entidade da sociedade civil apareceu como entrevistado em 47,1% das matérias na Gazeta do Povo e em 30,8% do *El Tiempo*. Figuraram em 66,7% das matérias com entrevistados na Gazeta do Povo e em 36,8% no *El Tiempo*. Os entrevistados desta categoria perfazem 38,8% do total na Gazeta do Povo e 30% no *El Tiempo*. A média de entrevistados cidadãos comuns ou representantes da sociedade civil por matéria na Gazeta do Povo foi de 1,12 e no *El Tiempo*, 0,58 – índices que sobem respectivamente para 1,58 e 0,84 quando consideradas somente as matérias com entrevistados.

Ao se considerar os entrevistados mantenedores do *status quo*, nota-se que *El Tiempo* os entrevistou em 66% do total das matérias ou em 78,9% daquelas com entrevistados. Este tipo de entrevistado significa 64% do total no *El Tiempo*. Na Gazeta do Povo esta qualidade de entrevistados apareceu em 52,9% das matérias ou em 75% das com entrevistados. Esta categoria de entrevistados perfaz 61,2% do total na Gazeta do Povo. A média deste tipo de entrevistado por matéria na Gazeta do Povo ficou em 2,5 das matérias com entrevistados e em 1,76 do total geral; no *El Tiempo*, estes índices são de 1,73 e 1,27 respectivamente.

Por outro lado, ao se computar os entrevistados transformadores do *status quo*, *El Tiempo* os entrevistou em 32% das matérias, perfazendo 32% do total dos entrevistados. Este tipo de fonte apareceu em 31,6% das matérias com entrevistados. Na Gazeta do Povo esta qualidade de entrevistados apareceu em 47,1% das matérias ou em 67,7% daquelas com entrevistados, perfazendo 38,8% do total. A média de entrevistados transformadores do *status quo* na Gazeta do Povo foi de 1,12 por matéria no geral e de 1,58 quando se consideram apenas aquelas

com entrevistados; índices que no *El Tiempo*, respectivamente, são de 0,73 e 0,84.

Qualidade das entidades fontes de informação

A quantidade de matérias que atribuíram informações, direta ou indiretamente, a fontes que não se tratavam de pessoas entrevistadas (entidades, organizações ou assemelhados, do setor público ou do privado) foi de 17 de um total de 26 no *El Tiempo*, ou seja, 65,4% do total de matérias. A soma de fontes que não eram pessoas entrevistadas chegou a 35, o que implica na média de 1,34 fonte por matéria ou 2,05 quando se consideram apenas aquelas que têm fontes.

Na Gazeta do Povo, 11 das 17 matérias publicadas recorreram a informações de fontes que não entrevistados, o que corresponde a um percentual de 64,7%. O total de fontes chegou a 26, perfazendo média de 1,53 fonte que não pessoas por matéria ou 2,36 quando se consideram somente as matérias com fontes que não pessoas.

O *site* da Gazeta do Povo recorreu a 23 fontes políticas que não humanas para realizar 10 do total de 17 matérias publicadas com fontes, o que dá uma média de 1,53 fonte por matéria no geral e 2,3 quando se consideram só as matérias com fontes. Este veículo publicou 38,5% das matérias sobre o transporte coletivo de Curitiba com dados advindos de fontes políticas ou oficiais e 90,9% se consideradas somente as matérias com fontes que não são pessoas. Na Gazeta do Povo, 65,3% de todas as fontes eram oficiais.

O *site* do *El Tiempo* recorreu a 24 fontes políticas ou governamentais que não entrevistados para realizar 16 do total de 26 matérias, o que dá uma média de 0,93 fonte deste tipo por matéria no geral e 1,5 quando se consideram só as matérias com fontes. Este veículo publicou 61,5% das matérias sobre o transporte coletivo de Bogotá contendo dados advindos de instituições políticas ou oficiais, ou 94,1% quando se consideram apenas as matérias com fontes. No *El Tiempo*, 68,5% de todas as fontes são político-governamentais.

Quanto às fontes relacionadas ao poder econômico, a *Gazeta do Povo* recorreu a elas em 11,8% das matérias em geral e em 18,9% daquelas com fonte. Isto representa média de 0,12 fonte deste gênero por matéria no geral e 0,18 só naquelas com fontes. As fontes do poder econômico representam 18,2% do total na *Gazeta do Povo*. *El Tiempo*, por sua vez, valeu-se deste tipo de fonte em 19,2% das matérias no geral e em 29,4% das que têm fontes. A média de fontes do poder econômico por matéria, no geral, ficou em 0,23 e quando se consideram somente aquelas com fonte, em 0,35. Este tipo de fonte representa 17,2% do total de fontes no *El Tiempo*.

Não foram analisadas separadamente as fontes oriundas de entidades da sociedade civil, uma vez que foram pouco significativas no cômputo geral.

Considerando-se as fontes mantenedoras do status quo que não os entrevistados, nota-se que *El Tiempo* recorreu a elas em 65,4% das matérias no geral e em 100% das matérias com fontes. Este tipo de fonte significa 85,7% do total no *El Tiempo*. Na *Gazeta do Povo* estas fontes apareceram em 58,8% das matérias e somaram 90,9% daquelas com fontes que não pessoas.

Esta categoria perfaz 96,2% do total de fontes na Gazeta do Povo, resultando em uma média de 2,27 das matérias com fontes e em 1,47 do total de matérias; no *El Tiempo*, os índices são de 1,76 e 1,15 respectivamente.

Por outro lado, ao se computar as fontes transformadoras do status quo, *El Tiempo* recorreu a elas em 11,5% das matérias. Este tipo de fonte apareceu em 17,6% das matérias com fontes e significa 14,3% do total de fontes. Na Gazeta do Povo esta qualidade de fontes apareceu em 5,88% das matérias, 9,09% daquelas com fontes, perfazendo 3,84% do total de fontes.

A média de fontes transformadoras do *status quo* na Gazeta do Povo foi de 0,06 por matéria no geral ou de 0,09 quando se consideram apenas aquelas com fontes; índices que no *El Tiempo*, respectivamente, foram de 0,19 e 0,29.

ANÁLISE COMPARATIVA E CONSIDERAÇÕES

Comparando-se os dados obtidos pela pesquisa nota-se que o tipo de cobertura feita pelos dois jornais é bem semelhante, tanto em conteúdo quanto na forma de apresentá-los aos leitores. No período pesquisado, entretanto, o *site* do *El Tiempo* cobriu o transporte público de forma mais intensa que a Gazeta do Povo, refletindo o fato de o assunto estar mais em voga em Bogotá, onde se discutia qual modal de transporte de massa deveria ser implantado na importante Carrera 7ª (se BRT, metrô ou bonde). Na mesma ocasião, a pauta sobre a implantação de metrô em Curitiba, embora cíclica, momentaneamente não estava em voga. Apesar de serem veículos de comunicação generalistas, cujo noticiário sobre o trans-

porte público disputa espaço e ênfase com infinidade de outros temas, pode-se dizer que neles o assunto não foi preferencial, pois raramente alçou posições privilegiadas na *homepage*, quase nunca apareceu em várias colunas, poucas vezes mereceu títulos em caracteres maiores, tampouco foi apresentado de forma multimidiática ou ocupou matérias internas em tamanho superior à média.

Os dados coletados revelam também que ambos os veículos recorreram a pequeno número de fontes de informação, entrevistados ou instituições para a produção de matérias relacionadas ao transporte coletivo das respectivas metrópoles. Além disso, as fontes foram majoritariamente vinculadas à administração pública e a maioria das matérias com entrevistados recorreu a apenas um deles, em geral proveniente do poder político. Quando se distribuem os entrevistados em três categorias (oriundos do poder político, do poder econômico ou da comunidade de usuários), pouco mais da metade em ambos os *sites* provêm do poder político. Levando-se em conta as entidades que serviram como fontes de informação, tanto na Gazeta do Povo quanto no *El Tiempo*, entre 90% e 100% das notícias tinham entidades relacionadas ao poder político como origem dos dados e informações (não necessariamente única).

Assim, diante das ponderações de Castells (2011) de que a imprensa não tem a capacidade de determinar o que as pessoas pensam, mas influencia grandemente no pensamento delas quando se trata de assuntos políticos, de que o conhecimento destes assuntos está relacionado fortemente à cobertura que lhes prestam os veículos, e de que os assuntos se tornam particularmente chamativos quando se relacionam ao cotidiano do espectador, pode-se auferir a seguinte consideração: os *sites El Tiempo* e Gazeta do Povo servem para formatar na mente dos

seus espectadores opiniões em acordo com a mentalidade político-econômica dominante, uma vez que pensamentos diferenciados do *status quo* vigente têm pouca ressonância em ambos.

Esse processo é reforçado pelo fato dos conteúdos relacionados ao transporte público difundidos pelos dois sites serem produzidos e veiculados sinergicamente pelos jornais impressos de referência dos respectivos conglomerados e pelos outros veículos de diversas mídias (TVs, rádios, revistas) de cada grupo. Como se não bastasse, desencadeiam coberturas miméticas, como denominam Ramonet (2003) e Bourdieu (1997), de veículos de outros grupos ou mesmo os independentes, o que corrobora com a formação da opinião pública em acordo com o pensamento político-econômico vigente – até porque, novamente conforme Castells (2011), é a própria imprensa que estabelece os critérios de julgamento da ação política (valoração), e quando não há discordância de pensamento entre os grupos de elite, ela não publica outras visões, reforçando ainda mais a manutenção do *status quo*. A consolidação da ideologia vigente também se dá pelo enquadramento (Castells, 2011), ou seja, correlações entre assuntos estabelecidas no textos jornalísticos para induzir a determinadas interpretações, soluções ou avaliações.

Assim, pode-se afirmar que este desequilíbrio evidente entre as origens das fontes de informação coloca em questionamento o papel da imprensa na esfera pública democrática no que se refere às políticas públicas do transporte coletivo nas regiões de Curitiba e Bogotá. Esta afirmação se respalda em Moraes (2001; 2003), Traquina (2003), Ramonet (2004) e Bourdieu (1997), para quem a convivência da imprensa com os poderes político-econômicos deturpa seu papel como Quarto Poder nas democracias.

Ao se considerarem os preceitos do Jornalismo Cívico ou Jornalismo Cidadão (TRAQUINA, 2003) na análise dos dados encontrados nas matérias, auferiu-se que ambos os veículos não vitalizam a vida pública por não encorajarem a participação do cidadão comum: não tomam partido abertamente em relação a assuntos do interesse dos usuários do transporte coletivo, não contextualizam os assuntos e publicam matérias desconexas e até divergentes sobre o tema em estudo, além da falta de pluralidade de opiniões, privilegiando as das elites (mesmo considerando-se opiniões acadêmicas como comunitárias).

Diante do exposto, pode-se concluir que a escolha das fontes de informação, a frequência e intensidade das coberturas da imprensa afetam a esfera pública e a formatação da opinião pública em relação aos políticos e às políticas públicas nas democracias. Como o processo de governança envolve deliberação entre todos os interessados na implantação de políticas públicas, concluiu-se também que as fontes de informação escolhidas pela Gazeta do Povo e pelo *El Tiempo* afetam o processo de governança metropolitana relacionado ao transporte coletivo integrado das metrópoles centralizadas por Curitiba e Bogotá – o que ocorre de forma desequilibrada pois pouco contemplam o grupo majoritário e mais afetado, qual seja, os usuários. Pode-se antever que o mesmo se dá com políticas públicas voltadas a outros setores nestas duas metrópoles e até em outras da América Latina, devido às semelhanças tanto da imprensa quanto dos grandes aglomerados urbanos, o que poderá ser comprovado em futuros estudos usando-se a metodologia comparativa aqui apresentada.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Z.; ALVETTI, C. Jornalismo Cidadão, uma proposta brasileira ao Jornalismo Cívico. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, 8., 2007, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo, 2007.

BOURDIEU, P. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

CASTELLS, M. **Comunicación y poder**. Madri: Alianza, 2011.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: The MIT Press, 1996.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MORAES, D. Apresentação. In: _____. **Por uma nova comunicação**: mídia, mundialização, cultura e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 9-11.

_____. **O concreto e o virtual**: mídia, cultura e tecnologia. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

RAMONET, I. **A tirania da comunicação**. Petrópolis: Vozes, 2004.

TRAQUINA, N. Jornalismo Cívico: reforma ou revolução?. In: TRAQUINA, N.; MESQUITA, M. (Orgs.) **Jornalismo cívico**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003. p. 9-17.