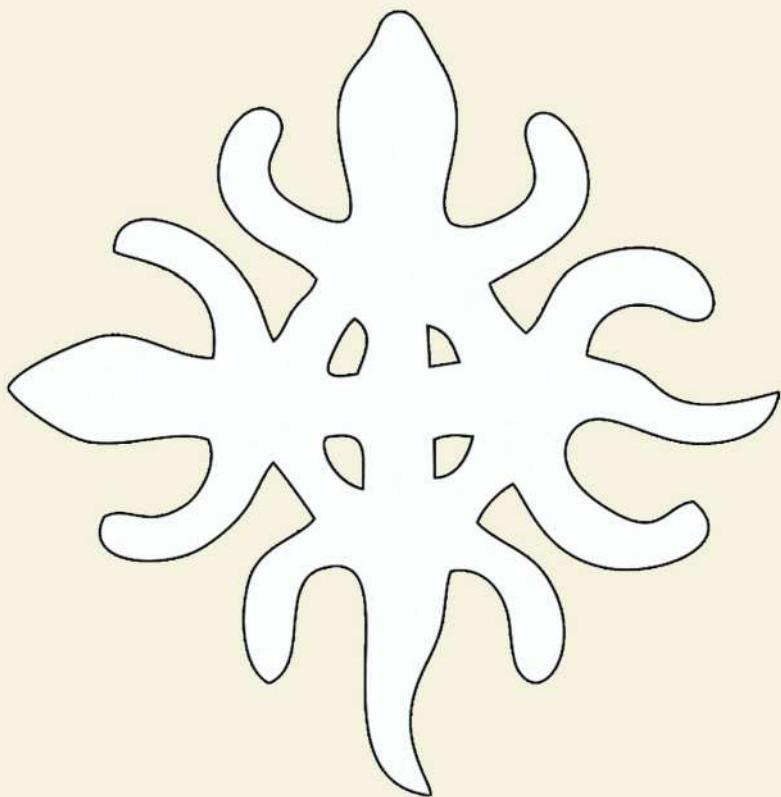


Mariângela Furlan Haswani
Paulo Daniel Farah
Organizadores

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Reflexões Multifocais



Mariângela Furlan Haswani
Paulo Daniel Farah
Organizadores

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL: REFLEXÕES MULTIFOCais

Esta obra é financiada com recursos da



COMITÊ CIENTÍFICO ALEXA CULTURAL

Presidente

Adailton da Silva (UFJ – Jataí/GO)

Vice-presidente

Gilse Elisa Rodrigues (UFAM – Benjamin Constant/AM)

Membros

Alexandre Santos de Oliveira (IFS - Poço Redondo/SE)

Ana Cristina Alves Balbino (UNIP – São Paulo/SP)

Ana Paula Nunes Chaves (UDESC – Florianópolis/SC)

Antonio Carlos Batista de Souza (IFAM CMC – Manaus/AM)

Barbara M. Arisi (UNILA – Foz do Iguaçu/PR)

Denia Roman Solano (Universidade da Costa Rica – Costa Rica)

Débora Cristina Goulart (UNIFESP – Guarulhos/SP)

Diana Sandra Tamburini (UNR – Rosário/Santa Fé – Argentina)

Estevão Rafael Fernandes (UNIR – Porto Velho/RO)

Gabriel Frechiani de Oliveira (SEDUC/PI – Floriano)

Grazielle Acçolini (UFGD – Dourados/MS)

Guilherme Gitahy de Figueiredo (UEA - Tefé/AM)

Iraíldes Caldas Torres (UFAM – Manaus/AM)

Juan Álvaro Echeverri Restrepo (UNAL – Letícia/Amazonas – Colômbia)

Karel Henricus Langermans (ECA/USP – São Paulo/SP)

Leandro Colling (UFBA – Salvador/BA)

Lilian Marta Grisório (UFCAT – Catalão/GO)

Luciane Soares da Silva (UENF – Campos de Goitacazes/RJ)

Mabel M. Fernández (UNLPam – Santa Rosa/La Pampa – Argentina)

Marcial Cotes (UESC - Ilhéus/BA)

Maria Auxiliadora Coelho Pinto (UEA - Tabatinga/AM)

Marlon Borges Pestana (FURG – Universidade Federal do Rio Grande/RS)

Michel Justamand (UFAM – Benjamin Constant/AM)

Patricia Sposito Mechi (UNILA – Foz do Iguaçu/PR)

Pedro Paulo Abreu Funari (UNICAMP – Campinas/SP)

Rafaela Cássia Procknov (IFSP – Avaré/SP)

Renilda Aparecida Costa (UFAM – Manaus/AM)

Rita de Cassia Andrade Martins (UFJ – Jataí/GO)

Sebastião Rocha de Sousa (UEA – Tabatinga/AM)

Sidney Barata de Aguiar (SEDUC – Manaus/AM)

Tharcisio Santiago Cruz (UFAM – Humaitá/AM)

Thereza Cristina Cardoso Menezes (UFRRJ – Rio de Janeiro/RJ)

Wanderson Fabio Melo (UFF – Rio das Ostras/RJ)

Yvone Dias Avelino (PUC/SP)

Mariângela Furlan Haswani
Paulo Daniel Farah
Organizadores

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL: REFLEXÕES MULTIFOCais



UFAM



Embu das Artes - SP
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

CONSELHO EDITORIAL

PRESIDENTE

Henrique dos Santos Pereira

MEMBROS

Antônio Carlos Witkoski

Domingos Sávio Nunes de Lima

Edleno Silva de Moura

Elizabeth Ferreira Cartaxo

Spartaco Astolfi Filho

Valeria Augusta Cerqueira Medeiros Weigel

COMITÊ EDITORIAL DA EDUA

Louis Marmoz - Université de Versailles

Antônio Cattani - UFRGS

Alfredo Bosi - USP

Arminda Mourão Botelho - Ufam

Spartacus Astolfi - Ufam

Boaventura Sousa Santos - Universidade de Coimbra

Bernard Emery - Université Stendhal-Grenoble 3

Cesar Barreira - UFC

Conceição Almeira - UFRN

Edgard de Assis Carvalho - PUC/SP

Gabriel Conh - USP

Gerusa Ferreira - PUC/SP

José Vicente Tavares - UFRGS

José Paulo Netto - UFRJ

Paulo Emílio - FGV/RJ

Élide Rugai Bastos - Unicamp

Renan Freitas Pinto - Ufam

Renato Ortiz - Unicamp

Rosa Ester Rossini - USP

Renato Tribuzy - Ufam

DIRETORA DA EDUA

Heloísa Borges

VICE-REITOR

Geone Corrêa

REITORA

Tanara Lauschner

Registro de financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Fomento

Universidade de São Paulo (USP)

Universidade Federal do Amazonas (Ufam)

Cooperação interinstitucional/UFAM-USP

Faculdade de Informação e Comunicação - Ufam

Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (PPGHDL) – USP

Suporte técnico/UFAM-USP

Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (PPGHDL) – USP

Grupo Temáticas, narrativas e representações árabes, africanas, asiáticas e sul-americanas e de comunidades diáspóricas – USP/CNPq

Grupo Diálogos Interculturais – Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP)

Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) Brasil África (USP)

Laboratório de Editoração Digital do Amazonas (Leda/Ufam)

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ambientes Amazônicos (Nepam/Ufam)

© by Alexa Cultural / EDUA / Paulo Daniel Farah

Direção

Gladys Corcione Amaro Langermans

Nathasha Amaro Langermans

Editor

Paulo Daniel Farah/ Karel Langermans

Capa

Klanger

Preparação de textos

Carolina Bednarek Sobral

Revisão Técnica

Ailton José dos Santos Carneiro

Revisão de Língua Portuguesa

Paulo Daniel Farah

Editoração Eletrônica

Alexa Cultural

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A717 Comunicação Governamental: reflexões multifocais / Organizadores: Mariângela Furlan Haswani e Paulo Daniel Farah – Manaus/AM: EDUA; Embu das Artes/SP: Alexa Cultural, 2025.
424p. : il. ; 16 x 23 cm
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5467-654-4 - E-book em PDF
1. Comunicação Governamental – Brasil. 2. Comunicação Pública
3 . Ciências Humanas. 4. Interdisciplinaridade. I. Haswani, Ma-
riângela Furlan. II, Farah, Paulo Daniel, III. Título. IV. Sumário.

CDD 658.45

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Índices para catálogo sistemático:

1. Comunicação Governamental
2. Ciências Humanas
3. Interdisciplinaridade

Todos os direitos reservados e amparados pela Lei 5.988/73 e Lei 9.610
Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles
emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da editora e dos
organizadores.

Alexa Cultural Ltda

Rua Henrique Franchini, 256
Embu das Artes/SP - CEP: 06844-140
alex@alexacultural.com.br
alexacultural@terra.com.br
www.alexacultural.com.br
www.alexaloja.com

Editora da Universidade Federal do Amazonas

Avenida Gal. Rodrigo Otávio Jordão Ramos,
n. 6200 - Coroadinho I, Manaus/AM
Campus Universitário Senador Arthur Virgílio Filho,
Centro de Convivência – Setor Norte
Fone: (92) 3305-4291 e 3305-4290
E-mail: ufam.editora@gmail.com

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Mariângela Haswani

- 15 -

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, justiça epistêmica e comunicação pública: por uma universidade plurilíngue e anticolonial

Paulo Daniel Farah

- 17 -

PARTE I: ALGUNS FUNDAMENTOS

Capítulo 1

O Anonimato na Esfera Pública de Habermas

Matheus Disraeli de Souza Amado

- 23 -

Capítulo 2

Comunicação Pública e Comunicação dos Diretos: elos da teoria e da prática da esfera pública e do Estado Democrático de Direito

Vitor Blotta

- 41 -

Capítulo 3

Comunicação Pública e Governo Aberto: convergências teóricas e dissonâncias práticas

Wagner Luiz Taques da Rocha

- 69 -

PARTE II: SAÚDE E BEM-ESTAR (ODS 3)

Capítulo 4

Estratégia de Comunicação com Profissionais de Saúde Pública na Pandemia: a experiência de um hospital público da Grande São Paulo

Anne Elise Candal

- 87 -

Capítulo 5

Comunicação Pública na Pandemia entre Escolas e Famílias

Cristiane de Oliveira Figueiredo Rodrigues

- 99 -

Capítulo 6

Federalismo de Cooperação e Covid-19: um estudo sobre a Adin 6.341/2020
sob a ótica da comunicação pública

Larissa Alencar Barreto

- 117 -

Capítulo 7

Comunicação Pública da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo,
durante a Pandemia Causada pela Covid-19

Kelly Cristina de Lima Monteiro

- 129 -

Capítulo 8

A Invisibilidade Docente na Retomada das Aulas Presenciais em São Paulo

Luana Alves Soares e Thais Andrea Furigo Novaes

- 139 -

Capítulo 9

Racismo e as Representações na Mídia em Tempos Pandêmicos

Luana Venancio Silva

- 157 -

Capítulo 10

Comunicação Pública do Ministério do Turismo durante a Pandemia Causada
pela Covid-19 no Contexto de Gestão de Crises

Luciana Carla Sagi

- 165 -

Capítulo 11

A Eficiente Gestão das Unidades Prisionais Paulistas no Enfrentamento à
Pandemia de Covid-19, sob a Perspectiva da Comunicação

Priscila Pamela Cesário dos Santos

- 173 -

Capítulo 12

A Comunicação Pública de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar
Contra as Mulheres durante a Pandemia de Covid-19 no Município de São Paulo

Camila Pinheiro

- 185 -

Capítulo 13

Qualidade da Informação, Falácia e Mentiras nos Tempos da Covid-19

Sergio Luiz Antunes Varella

- 203 -

PARTE III: REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES (ODS 10)

Capítulo 14

A Comunicação Pública no Enfrentamento ao Racismo Institucional através da
Implementação de Políticas de Ações Afirmativas

Rosana Rufino

- 217 -

Capítulo 15

Lei Maria da Penha e Comunicação Pública: relações possíveis

Laudemir Alves

- 225 -

Capítulo 16

A Influência da Comunicação Pública nos Corpos e Pensares Femininos
Capoeirístico

Amanda Silva de Paula

- 233 -

Capítulo 17

Comunicação Pública e o Enfrentamento à Violência Contra a Mulher

Maria Sylvia Aparecida de Oliveira

- 245 -

Capítulo 18

A Importância da Comunicação Pública como Instrumento Governamental de
Conscientização sobre o Autismo na Sociedade Brasileira

Aroldo Galli Caron Neto

- 259 -

Capítulo 19

Comunicação Pública e Direitos Humanos: políticas públicas para a população em situação de refúgio

Karl-Albert Diniz de Souza

- 277 -

Capítulo 20

Comunicação Pública Estatal e Prevenção da Exploração de Imigrantes Haitianos

Maurício Correali

- 299 -

PARTE IV: PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES (ODS 16)

Capítulo 21

Conhecer para Exercer: o papel da comunicação pública na efetivação do acesso à justiça

Mariah dos Reis Eller Figueira Soares

- 321 -

Capítulo 22

Comunicação Pública e o Papel do Conselho Tutelar: como tornar o órgão mais efetivo na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente

Simone Maceti

- 333 -

Capítulo 23

Comunicação Pública na Instituição Prisional e Sistema de Justiça

Alessandra Garcia Nogueira Lucio

- 351 -

Capítulo 24

Capacidade Propositiva de Ouvidorias Universitárias: relato de experiência da Ouvidoria FM/USP

Alice Abi-Eçab

- 369 -

**PARTE V: ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO (ODS 6) E CIDADES E
COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS (ODS 11)**

Capítulo 25

A Comunicação Pública na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) para a
Coleta Seletiva

Danilo Argolo e Silva

- 383 -

Capítulo 26

La Comunicación Pública, el Estado y el Problema de Acceso al Agua Potable
en El Salvador, desde la Perspectiva del Derecho a la Información

Marco Tulio Gerardo Solano García

- 397 -

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

- 415 -

APRESENTAÇÃO

Mariângela Haswani

A proposta de realização da obra nasceu durante a conclusão da disciplina Comunicação Pública e “instrumentos opostos”, oferecida a estudantes de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades (PPGHDL) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH – USP).

Oriundos de diversas áreas de conhecimento das Ciências Humanas, os projetos de pesquisa, em desenvolvimento pelos participantes, tratavam de múltiplos aspectos relevantes para e da nossa sociedade. Daí a opção por capítulos de uma obra capaz de contemplar o potencial da transversalidade da comunicação pública, aquela que trata de temas de interesse geral, sob as óticas da Sociologia, do Direito, da Medicina, da Comunicação e tantas outras, capazes de abraçar um universo ampliado de estudos.

Para a organização da obra, a opção foi pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), criados pela Organização das Nações Unidas, projetando “assegurar os direitos humanos, acabar com a pobreza, lutar contra a desigualdade e a injustiça, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, agir contra as mudanças climáticas, bem como enfrentar outros dos maiores desafios de nossos tempos” (pactoglobal.org.br).

A predominância das abordagens está no Objetivo 3, que trata de Saúde e bem-estar, devido ao período de produção dos capítulos, em meio à crise sanitária desencadeada pela transmissão da Covid19 e que atingiu todos os setores da sociedade. Mas a quase totalidade dos capítulos passeia, também, por outros objetivos da ONU, em suas reflexões.

O distanciamento temporal entre o período de produção dos textos e o ano da publicação foi proposital. Os anos de 2020 e 2021, até meados de 2022 – quando se encerraram as ações de isolamento - carregaram uma forte bagagem emocional, subjetiva que arrastou consigo a isenção racional, desejável para ações acadêmicas. Medo, morte, revolta, perda: tudo pareceu contribuir para uma espécie de desalento coletivo, inclusive a perda de um dos nossos estudantes para a pandemia.

A proposta feita aos estudantes da disciplina foi investigar a questão da comunicação pública – principalmente, mas não exclusivamente governamental – em prol dos temas desenvolvidos pelos autores nas suas pesquisas de

mestrado e doutorado. Desse modo, reflexões dos capítulos do livro poderiam ser aproveitadas para o texto final, nas teses ou dissertações.

O resultado aqui apresentado reflete a profusão de lacunas que a obra colabora para preencher em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades, nosso Programa na pós-graduação da FFLCH.

Mesmo com resquícios de sequelas decorrentes daquele período, a vida volta ao normal. E, vistas de longe, as reflexões projetam olhares mais isentos, multifocais e relevantes sobre aquele momento de exceção para a vida social.

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) DA ONU, JUSTIÇA EPISTÊMICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: por uma universidade plurilíngue e anticolonial

Paulo Daniel Farah

A comunicação pública é uma das arenas nas quais se disputam sentidos de humanidade, pertencimento e legitimidade no mundo contemporâneo. Em sociedades marcadas por fluxos migratórios intensos, por desigualdades históricas, por xenofobia e racismo, a forma como se comunica o “outro” – a pessoa migrante, refugiada, africana, indígena, negra, palestina, trans – revela não apenas uma política de representação, mas um regime de saber e poder. O modo como os meios de comunicação, as instituições estatais e as universidades constroem narrativas sobre as migrações e as alteridades está intrinsecamente vinculado aos processos de (re)produção da desigualdade epistêmica e à possibilidade de emergência de uma esfera pública anticolonial e plurilíngue.

O Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimitades (PPGHDL) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo inscreve-se entre as iniciativas acadêmicas que buscam redefinir o papel da universidade pública diante dos grandes desafios contemporâneos. Suas linhas de pesquisa e práticas formativas articulam o pensamento crítico, os direitos humanos e a interculturalidade, com ênfase na construção de uma universidade comprometida com a justiça epistêmica e social, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

A Coordenação atual do Programa comprehende os ODS não apenas como um conjunto de metas externas, mas como um horizonte ético e epistêmico que orienta a produção de conhecimento e o engajamento público. Nesse sentido, o PPGHDL atua de forma transversal em relação a diferentes objetivos, destacando-se os ODS 4 (Educação de Qualidade), 5 (Igualdade de Gênero), 10 (Redução das Desigualdades), 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação). A busca por educação de qualidade e inclusiva (ODS 4) manifesta-se na ênfase do programa na formação crítica, inter e transdisciplinar, e na valorização de múltiplos regimes de conhecimento — acadêmicos, populares, artísticos, comunitários e ancestrais.

Ao mesmo tempo, o programa busca promover uma política ativa de equidade, pluralidade e acolhimento de estudantes e pesquisadores/as de grupos historicamente marginalizados, em sintonia com o ODS 10 (Redução das Desigualdades). No campo da comunicação pública, o PPGHDL entende a comunicação como dimensão constitutiva da cidadania e do direito à diferença. Suas atividades científicas e extensionistas, como seminários (ao menos 3 seminários são promovidos anualmente pelo PPGHDL desde 2022), encontros abertos, publicações (dez livros entre 2022 e 2025), produções audiovisuais (disponíveis no canal do YouTube do PPGHDL), plataformas digitais (site em 9 línguas, incluindo línguas indígenas e africanas, além das redes sociais) e disciplinas transformadoras - como as disciplinas “Comunicação Pública e ‘instrumentos opostos’”; “Linguagens da sobrevivência: migrações, interlínguas, narrativas e representações”; “Inscrever a justiça epistêmica: Pesquisas e Práticas em Teorias e Histórias do Conhecimento”; “Políticas linguísticas, translinguagem e multiletramento engajado em perspectivas decoloniais”; “Alterciência” e “Práticas e pesquisas interdisciplinares”, entre outras -, têm buscado ampliar o acesso à informação e à produção de conhecimento, superando as barreiras linguísticas, epistêmicas e sociais que historicamente afastam as universidades dos públicos mais diversos.

Por meio também de suas parcerias — entre as quais, o Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) Brasil África, o Grupo de Diálogos Interculturais do Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP), o Minas Programam, o Centro Cultural Mayengun e a Bibli-ASPA (que há mais de 20 anos desenvolve projetos por/para/ com refugiados, apátridas, imigrantes, pessoas em situação de rua, educação antirracista e estudos do Sul Global, especialmente relacionados a temáticas africanas, árabes e sul-americanas), o PPGHDL fomenta espaços de diálogo transnacional e intercultural que contribuem para os ODS 16 e 17, fortalecendo o papel da universidade como instituição promotora da paz, da cooperação internacional e da pluralidade cultural.

Quando se observam essas experiências, assim como as articulações acadêmicas entre o Brasil e o Sul Global (sobretudo com a África e com países árabes e sul-americanos), entende-se que as práticas comunicacionais, educacionais e de pesquisa podem e devem funcionar como práticas de tradução intercultural. Por isso, são fundamentais para o enfrentamento das múltiplas formas de xenofobia, racismo, transfobia, linguicídio e epistemicídio que permeiam a sociedade e também o próprio campo científico. A comunicação pública, quando orientada por princípios de justiça epistêmica, torna-se um espaço de escuta e co-enunciação, no qual diferentes regimes de conhecimento podem coexistir em pé de igualdade.

A comunicação pública é, nesse contexto, compreendida não apenas como meio de divulgação científica, mas como prática transformadora e de justiça epistêmica. Ao adotar abordagens de mullinguismo, tradução intercul-

tural e translinguagem anticolonial, o programa promove uma forma de comunicação que reconhece os diferentes modos de falar, escrever e pensar como legítimos instrumentos de construção do conhecimento. Essa postura desafia as hierarquias coloniais do saber e contribui para a consolidação de uma esfera pública plural e democrática, em que distintas vozes possam ser escutadas.

Como se observa nas análises, a pandemia de Covid-19 expôs de forma aguda os mecanismos de exclusão comunicacional e linguística. Grupos migrantes e racializados foram duplamente silenciados: pela precarização material e pela ausência de informação em suas línguas e repertórios culturais. A resposta a esse cenário não pode restringir-se à ampliação de políticas de comunicação governamental, requer a democratização radical das vozes e das línguas que participam do debate público. Ao relacionar-se com a Agenda 2030, a comunicação pública pode ser compreendida como um instrumento de justiça cognitiva e de sustentabilidade social. O ODS 4, voltado à educação de qualidade, também se articula nesse contexto, pois o direito à educação é inseparável do direito à linguagem e à expressão. Assim, promover uma comunicação plurilíngue e intercultural é também promover uma educação inclusiva e transformadora, que reconhece a pluralidade epistemológica como condição da própria democracia.

As iniciativas de multiletramento engajado e translinguagem anticolonial que temos desenvolvido em colaboração com comunidades migrantes e universidades africanas e árabes demonstram que é possível constituir uma esfera pública transnacional, baseada no reconhecimento mútuo e na solidariedade epistêmica. Nela, a comunicação pública é compreendida não apenas como instrumento do Estado democrático de direito, mas como prática de reconstituição de humanidade e de coautoria da história. Reinscrever as experiências de mobilidade humana na linguagem pública é um gesto de reparação simbólica, que reforça que cada língua é um arquivo de mundos e que o combate à xenofobia e ao racismo começa também pela escuta — pela capacidade de acolher os modos plurais de nomear, narrar e compreender a vida, como temos observado nos últimos anos e também no projeto “Estudo e análise da xenofobia, do racismo e de violências praticadas no território brasileiro contra imigrantes, refugiados e apátridas indígenas, lgbtqia e egressos e internos do sistema prisional” (parceria entre a USP e o MSJP). A comunicação pública torna-se um pilar transversal dos ODS, pois contribui para sociedades mais justas, pacíficas, solidárias e sustentáveis.

O livro *Comunicação Governamental: reflexões multifocais* é uma contribuição importante para o pensamento crítico contemporâneo sobre o papel da comunicação na construção de uma sociedade mais justa e solidária. Reunindo pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (PPGHDL/USP), a obra articula reflexões teóricas e empíricas em torno dos Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS) da ONU, promovendo uma leitura inter e transdisciplinar da comunicação pública como instrumento de emancipação social, inclusão e cidadania. Ao percorrer capítulos que abordam temas como saúde e bem-estar, equidade de gênero, redução das desigualdades, justiça institucional e sustentabilidade, o livro reafirma a vocação do PPGHDL de reinscrever as experiências humanas na linguagem pública como gesto de reparação simbólica. Cada capítulo é um convite à escuta e à abertura da universidade e do Estado à pluralidade das formas de dizer e compreender o mundo.

Contido na logo do PPGHDL (e na capa desta obra), vê-se um adinkra - escrita pictográfica que visa à preservação e transmissão de conhecimentos e valores no oeste da África – que representa crocodilos siameses ligados pelo estômago. Trata-se de um símbolo da unidade na diversidade e da democracia; refere-se portanto à unidade entre os seres em meio à pluralidade que os beneficia e fortalece.

Como diz o adinkra FUNTUNFUNEFU-DENKYEMFUNEFU: “A família humana é uma só, apesar da diversidade cultural. É importante manter a unidade, especialmente onde as pessoas compartilham um mesmo destino.”

REFERÊNCIAS

- FARAH, Paulo Daniel Elias e DANTAS, Sylvia (Org.) *Resignifying Migration and Minorities' Cultural Contact in Brazil*. NY: Springer, 2025.
- FARAH, Paulo Daniel Elias e SILVA, Kleber Aparecido da (Org.) **Políticas linguísticas, translinguagem e multiletramento engajado em perspectivas decoloniais**. Manaus, AM: Editora da Universidade Federal do Amazonas; Embu das Artes, SP: Alexa Cultural, 2024.
- FARAH, Paulo Daniel Elias (Org.) **Políticas de ações afirmativas: perspectivas, desafios e potencialidades**. Manaus, AM: Editora da Universidade Federal do Amazonas; Embu das Artes, SP: Alexa Cultural, 2024.
- FARAH, Paulo Daniel Elias. **Subversões epistêmicas e metodológicas nos estudos sobre a África do século VII ao XIV: uso de fontes escritas e orais em árabe e outras línguas não-indo-europeias para o fortalecimento de uma historiografia não-eurocêntrica e anticolonial**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- FARAH, Paulo Daniel Elias. **Diálogos e resistências: a África no Brasil e o Brasil na África**. São Paulo: Edições Bibli-ASPA, Publicações NAP Brasil África/USP, 2021.
- FARAH, Paulo Daniel Elias. Combates à xenofobia, ao racismo e à intolerância. *Revista USP*, [S.I.], n. 114, p. 11-30, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/142365>.

PARTE I:

ALGUNS FUNDAMENTOS

Capítulo 1

O ANONIMATO NA ESFERA PÚBLICA DE HABERMAS

Matheus Disraeli de Souza Amado

Resumo

Este capítulo busca trazer à tona as discussões e compreensões sobre o *Anonimato*, com o auxílio de uma discussão mais aprofundada sobre as relações entre autor, obra e leitor, presentes nas obras de Michel Foucault, “O Que É um Autor?”, de 1969, e de Roland Barthes, “A Morte do Autor”, de 1968. Com essa análise, o trabalho busca relacionar tais termos e características encontradas com uma breve discussão sobre a Esfera Pública, apoiando-se nos textos de Jürgen Habermas, *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade* (1997), *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962) e “Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension?” (2006); contando majoritariamente com o apoio da tese de doutorado de Vitor Blotta, *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública Política* (2013).

Objetivos do Capítulo

- Elucidar as características gerais do anonimato, utilizando-se das discussões sobre autor de Michel Foucault e Roland Barthes;
- Apresentar de forma simples os conceitos da Esfera Pública de Jürgen Habermas;
- Relacionar as características do anonimato com a Esfera Pública.

INTRODUÇÃO

A base e a motivação deste capítulo se mostram interessantes por tentar analisar e contemplar dois assuntos constantes nas discussões contemporâneas. O primeiro diz respeito à esfera pública e aos termos a ela ligados, como opinião pública, publicidade e política. Para estes termos, tal trabalho buscará se alinhar a um dos maiores filósofos sobre o assunto, Jürgen Habermas, com auxílio de outros textos, como o de Vitor Blotta. Afinal, no universo conectado e ágil do cotidiano, a esfera pública cada vez mais se mostra um importante objeto de discussão e de compreensão, considerando-se as inúmeras maneiras que essa possui de ser alterada, modificada, gerada ou desfeita dentro dos vastos grupos comunicacionais, meios de comunicação e formas de expressão dentro do virtual. As propagandas, conversas, vídeos e áudios do mundo on-line agilizam e permitem a um maior número de usuários se manifestarem e se exporem diariamente. Tal ambiente, farto de usuários que ora produzem, ora consomem informações, é primordial para uma exploração dos conceitos e propriedades da esfera pública, assim como enaltece e destaca as

características dos seus fatores relacionados que podem auxiliar ou prejudicar a real participação pública autônoma, às vezes fornecendo um espaço real de manifestação e reivindicação dos valores societários, às vezes criando uma produção cultural da opinião política a partir de uma publicidade manipulativa existente nas diversas plataformas virtuais.

O segundo assunto é o anonimato. Constantemente discutido nas mídias e plataformas digitais, o anonimato é um termo muito pouco explorado dentro da academia, tendo sido trabalho pelo autor deste capítulo desde a graduação até a atual dissertação de mestrado, passando por alguns outros trabalhos. É notório que a bibliografia sobre o tema se encontra ainda com uma produção tão baixa, o que é um dos motivadores essenciais para a produção desta discussão. Observa-se, por exemplo, que quando se fala em anonimato no contexto atual normalmente este é relacionado a questões de manifestações políticas dentro das redes (movimentos antifascistas ou *hackers*) ou talvez às formas de comunicação em algumas partes da rede (contas *fakes*, *deepweb* ou até *fake news*), porém se entende que as características do termo são muito mais profundas e abrangentes, como se tentará demonstrar durante o capítulo. Em uma análise mais ampla, o anonimato abrange uma maior diversidade de características, dentre as quais o detimento da individualização e a descentralização do poder dentro de um grupo ou coletivo.

Portanto, este capítulo busca relacionar esses dois polos, o primeiro altamente discutido e debatido, com uma bibliografia vasta e diversa, e o segundo, muito mais recente e menos trabalhado. Com esta associação se buscará oferecer uma nova perspectiva para as análises da esfera pública, ao mesmo tempo que se ampliam as características do termo anonimato, para com isso permitir aos dois pontos conceitos e visões inusitados, no intuito de enriquecê-los e talvez auxiliar os caminhos futuros sobre os dois temas, pois afinal, no estado atual da sociedade, a existência e a predominância desses termos dentro do diálogo e discussão comuns pode ser um sinal da conectividade entre as duas perspectivas.

O capítulo se dividirá em duas partes. Primeiramente, se elucidarão as características apresentadas por dois grandes autores sobre o papel da autoria: Michel Foucault, em *O que é um Autor?*, de 1969, e Roland Barthes, em *A Morte do Autor*, de 1968¹. Entenda-se que os dois autores servem como base principal para a consolidação dos conceitos que serão gerados sobre o anonimato, sendo as adições feitas no decorrer dessa primeira parte provenientes de outros estudos e outras áreas. Os dois pensadores, com suas próprias peculiaridades, não discutiram diretamente o termo em questão, mas abriram e aprofundaram a discussão sobre a relação autor/leitor/obra de tal forma que ofereceram uma consolidação rica para entender melhor este termo, dando

¹ Michel Foucault, "O Que é um Autor?", *Ditos e Escritos*, vol. III: *Estética – Literatura e Pintura, Música e Cinema*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, pp. 264-298; Roland Barthes, "A Morte do Autor", *O Rumor da Língua*, São Paulo, Brasiliense, 1988.

força para uma melhor discussão com a Esfera Pública de Habermas. Serão também utilizados outros textos, discussões e conceitos de anonimato para melhor ampliar o entendimento sobre este.

No primeiro intertítulo, será feito um estudo bibliográfico dos dois teóricos com o intuito de explicar e elucidar as características e os raciocínios apresentados pelos dois sobre o papel e a relação entre autor, obra e leitor, analisando seu processo histórico e transformações, extraindo disso, então, as perspectivas possíveis para o anonimato, a partir da associação com os conceitos comuns e genéricos entendíveis sobre o termo.

No segundo entretítulo se analisará o conceito da Esfera Pública de Habermas com os termos descobertos na parte anterior, para isso será necessário o auxílio do trabalho feito por Vitor Blotta em *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública Política*, de 2013². Nesse trabalho há uma análise vasta e extensa sobre os estudos de Habermas, analisando suas mudanças, evoluções e críticas ao longo dos anos a partir de várias de suas obras, mas majoritariamente as que serão também aproveitadas para este capítulo, como: *Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade*³, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*⁴ e “Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension?”⁵. Com tais textos será possível relacionar em conjunto e observar pontos que se comunicam entre o anonimato e a esfera pública, trazendo novas perspectivas para as suas diversas ramificações, de forma enriquecedora e inovativa para ambos.

Sendo assim, nesse segundo intertítulo, as teorias e observações sobre a esfera pública serão analisadas pela ótica do anonimato apresentada na parte anterior, buscando aqui interpretar novas nuances e características existentes nas perspectivas de Habermas sobre o seu grande tema. Acredita-se que tal união demonstrará uma sinergia e naturalidade interessante, visto que já em diversas pesquisas o anonimato se apresenta constante em outras áreas, conhecimentos e teorias.

ANONIMATO E DESCENTRALIZAÇÃO DO INDIVÍDUO

Tema trabalhado em outros momentos e em outras pesquisas feitas por este autor, esta parte como um todo buscará fazer um breve resumo e pontuações sobre as discussões feitas por Michel Foucault⁶ e Roland Barthes⁷. Em

2 Vitor Blotta, *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública*, São Paulo, Fiuba, 2013.

3 Jürgen Habermas, *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*, trad. Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro, Tempoz Brasileiro, 1997, vol. II.

4 Jürgen Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*, 2. ed., Rio de Janeiro, Tempoz Brasileiro, 2003.

5 Jürgen Habermas, “Political Communication in Media Society. Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research”, *Communication Theory*, n. 16, 2006.

6 Michel Foucault, “O Que é um Autor?”.

7 Roland Barthes, “A Morte do Autor”.

ordem cronológica, inicialmente será feito um recorte das discussões e frases propostas por Barthes em 1968, em *A Morte do Autor*, sobre o papel do autor e a dinâmica de poder existente entre o autor, a obra e o leitor. Partindo então para a análise da palestra feita por Foucault em 1969, *O Que É um Autor?*, na qual ele discute uma fragmentação do autor e sua descentralização da figura única. Tanto Foucault como Barthes não chegaram a ampla e explicitamente discutir a questão do anonimato, porém, devido à escassez da discussão do tema e a riqueza que ambos propiciam para seu entendimento, acredita-se ser essencial utilizar uma base como essa para a formação de uma teoria e conceptualização forte do ser anônimo. Ao fim deste intertítulo, acreditar-se-á coerente o entendimento da relação que os dois autores e suas perspectivas possuem para a compreensão aprofundada do anonimato.

No contemporâneo, o uso de ferramentas para comunicação e as formas que se tem para manifestar pensamentos são vastos, basta uma conexão com a internet e o conhecimento das plataformas para que qualquer pessoa explore um universo com uma quantidade excessiva de informação e ideias sendo compartilhadas, produzidas e recriadas. De tal maneira, o termo anonimato parece cada vez mais em alta e em uso, sendo normalmente associado com questões de privacidade, segurança e vigilância, porém também comumente utilizado para ditar as interações superficiais em rede, nesses casos o anonimato é enxergado como mecanismo de defesa, como também uma ferramenta utilizada para uma livre expressão de ideias e concepções, às vezes ruins e às vezes boas.

Basta acessar um canal de notícias que eventualmente se deparará com as discussões relacionadas a *hackers* e ativistas que utilizam de artimanhas e ferramentas para não serem encontrados ou rastreados, não precisando de muito para que surjam entre as frases os termos “anonimato” ou “anônimo”, sendo até comum e, de certa forma, popular a menção e as notícias relacionadas pontualmente a um grupo de *hackers* ativistas chamado *Anonymous*, que utilizam especificamente dessa bandeira de irrastreáveis pelo anonimato para criar sua imagem, seus objetivos e suas defesas.

Porém, o que realmente significa ser anônimo? Essa questão, que está começando a ser discutida no meio acadêmico, é a primeira proposta por este capítulo e intertítulo. Outra pergunta que deva ser levantada é: Quando ocorre o anonimato? Para todas essas indagações, acredita-se que o caminho primário a se percorrer seria analisar diretamente este termo, a partir das ramificações desse uso comum.

Dessa forma, já é possível levantar questões relacionadas ao termo, como vigilância e rastreamento. Anonimato, quando utilizado nesse contexto de *hackers* e ativistas, muito se conecta às questões de segurança, de ocultação do indivíduo e preservação da individualidade daquele que age, fala ou usa determinada ferramenta. A palavra importante aqui é “indivíduo”, sendo

ela a chave para conexões com as teorias que se discutirá adiante. Entretanto, entende-se que o termo, numa primeira visão, possui também outras características, por exemplo, a questão de autoria, que vem à tona quando se fala de “obra anônima”. Todavia, esses dois lados possuem na realidade muitas relações, que serão vistas a seguir.

Acredita-se melhor começar de forma básica e seguir com uma análise simples dos termos anteriores. Com isso, remete-se a dois dicionários (*Michaelis* e *Priberam*) e ao que eles adicionam e explicam. Primeiro, cita-se o termo “anônimo”:

Adjetivo. 1. Que não apresenta o nome ou a assinatura do autor: Bilhete anônimo, carta anônima. 2. Que não revela o seu nome: Acusador anônimo. 3. Aplica-se à sociedade comercial que não é designada pelo nome de nenhum dos associados nem por uma firma social, mas por uma denominação que designa o fim social ou a sua natureza: Sociedade anônima.

Substantivo masculino. 1. Indivíduo que não assina o que escreve. 2. Indivíduo obscuro ou desconhecido⁸.

Adjetivo. 1. Que não tem nome ou identificação (ex.: doação anônima). = SEM-NOME; 2. Que não está assinado ou cujo autor não está identificado (ex.: carta anônima; texto anônimo).

Substantivo masculino. 3. Escrito anônimo; 4. Pessoa que escreve anonimamente; 5. Pessoa cujo nome não está identificado. = SEM-NOME⁹.

Como dito, “anônimo” em sua definição se relaciona à questão de *nome* e *autor*, ambos sendo comumente entendíveis na compreensão geral do assunto. Quando se relacionam os dois termos, o anônimo tem características ampliadas, agora ele é colocado como *sem nome, sem autor*, o que nos dois casos remete à sua propriedade de não ter *identificação*, o que implica inúmeros outros entendimentos, entre esses, retornando ao mencionado anteriormente, a questão de irastreabilidade – o indivíduo sem identificação é de certa forma inexistente, não pode ser ligado ou alcançado. Aqui já se tem uma enorme contribuição e entendimento do termo, porém a riqueza que se pode extrair dele não é ainda suficiente para uma melhor discussão e compreensão. Para tal, analisar os termos *anonimato* e *nome* ainda se faz necessário.

O dicionário *Michaelis* define *anonimato* como “sistema ou hábito de escrever sem assinar, a fim de ocultar a identidade do autor”¹⁰. Já a definição de *nome* é fornecida pelo dicionário *Priberam* como “palavra que designa pessoa, animal ou coisa”¹¹ e pelo *Michaelis* como “antropônimo que se dá a uma pessoa recém-nascida e que constitui um dos elementos fundamentais de sua individualização”¹². Em outras palavras, o anônimo é uma forma de oculta-

8 “Anônimo”, Dicionário Michaelis, 2021.

9 “Anônimo”, Dicionário Priberam, 2021.

10 “Anonimato”, Dicionário Michaelis, 2021.

11 “Nome”, Dicionário Priberam, 2021.

12 “Nome”, Dicionário Michaelis, 2021.

ção da identidade do autor – novamente tem-se a questão de rastreabilidade e segurança facilmente observada nas notícias sobre ativismo e ações dentro do universo virtual. Porém, quando observado o termo *nome*, encontra-se a questão de *designar*, o nome server como capacitador da designação entre as coisas, é o que diferencia uma coisa de outra coisa, um animal de outro animal, uma pessoa de outra pessoa. Aqui, nesse momento, entende-se que *anônimo*, por se tratar de alguém sem nome, diz-se de uma pessoa que não é possível de identificar, a qual não se diferencia do outro.

Retorna-se aqui à questão da palavra-chave: indivíduo. Embora não comentada durante as análises anteriores sobre os termos dentro dos dicionários, observa-se que ela apareceu nas definições de anônimo, “Indivíduo obscuro ou desconhecido”¹³, e de nome, “[...] um dos elementos fundamentais de sua individualização”¹⁴. Entenda-se o seguinte: quando se coloca anônimo ou anonimato relacionado às questões de sem autor e sem nome, é possível uma maior amplitude de interpretações, como as ditas anteriormente, se o anônimo é aquele que não há como identificar, não há como diferenciá-lo dos outros, ele não possui a capacidade e a característica de indivíduo, não somente pela sua definição, mas também pela sua falta de relação com o nome e com o autor. Uma obra, uma ação ou uma fala anônima, embora tenha sido gerada por alguém, não possui dono ou autor, ou seja, sua fonte é inexistente, e sua relação com algum indivíduo é nula.

Embora as questões de rastreamento e conexão, que são possíveis e que se buscam fazer no cotidiano pelas questões legislativas, sejam existentes, neste trabalho se procuram somente a análise e as questões relacionadas ao termo em si. Para isso, então, há o apoio da bibliografia apresentada, pois a partir de uma visão mais aprofundada sobre as questões do autor será possível compreender melhor essas características já latentes do anonimato.

Dessa forma, começa-se a partir da análise do texto “A Morte do Autor”, de Roland Barthes. Nesse texto, presente no livro *O Rumor da Língua*, Barthes faz um breve panorama sobre o papel do autor. Discutindo obras literárias e o contexto histórico de algumas delas, o pensador questiona quem é a figura que fala dentro de um texto, dentro da escrita. No contexto do livro em si, Barthes está tentando analisar as diferentes facetas da língua, porém é nesse trecho que ele permite a essa discussão extraír a maior informação sobre o que vem a ser anonimato e o que se pode unir às características mencionadas anteriormente.

Logo de início, Barthes, em sua introdução a partir de um trecho de Balzac, levanta perguntas:

13 “Anônimo”, *Dicionário Michaelis*, 2021.

14 “Nome”, *Dicionário Michaelis*, 2021.

Quem fala assim? Será o herói da novela [...]? Será o indivíduo Balzac, provido pela sua experiência pessoal de uma filosofia da mulher? Será o autor Balzac, professando ideias “literárias” sobre a feminilidade? [...] Será para sempre impossível sabê-lo, pela boa razão de que a escrita é destruição de toda a voz, de toda a origem. A escrita é esse neutro, esse compósito, esse oblíquo para onde foge o nosso sujeito, o preto-e-branco aonde vem perder-se toda a identidade, a começar precisamente pela do corpo que escreve¹⁵.

Nas primeiras páginas já se encontram assimilações, palavras e questionamentos similares aos aqui presentados. Barthes questiona a posição do autor, a relação da escrita com quem escreve, a rastreabilidade da obra, e para isso fala de uma impossibilidade de saber quem a possui, uma fuga do sujeito, a perda da identidade e do corpo que escreve. Todos esses termos servem já como ótimos determinantes para as características do anonimato, embora Barthes não esteja precisamente falando sobre o termo, encontram-se aqui características que já condizem com as anteriormente ditas, quando ele questiona o autor, abre-se para uma visão do anônimo, com a perda da identidade, se encontra o anonimato.

De qualquer maneira, Barthes utiliza estes questionamentos apenas como motivadores para sua discussão, que segue adiante numa reflexão sobre a relação do autor e a obra em contextos mais antigos. Embora afirme que sempre foi assim – o autor perde sua vida quando a escritura começa¹⁶ –, ele passa a analisar as pequenas nuances. Pontualmente, foi no fim da Idade Média, no contexto do empirismo inglês, do racionalismo francês e da fé pessoal da Reforma, que o autor foi produzido, quando ele “descobriu o prestígio do indivíduo”¹⁷. Barthes utiliza novamente estes termos que já se repetiram nesse capítulo, de tal forma que fica ainda mais clara a relação e a força do termo indivíduo, pois é nesse período específico que o autor reina presente, com a capacidade de ser um indivíduo, na pretensão de se juntarem autor e obra, ou, como Roland Barthes, diz uma “cultura corrente [que] está tiranicamente centralizada no autor”¹⁸.

Resumidamente, é logo no início de seu texto que Barthes defende a ideia de o papel do autor ser algo irrelevante, por ter sido inexistente assim que a escrita se consolida, porém, foi (como ele mesmo dirá adiante) por um tempo enaltecido, por uma crítica, por uma forma de observar e analisar característica de uma época, na qual o autor teve seu poder centralizado, assim como as características de indivíduo. Tais fatores propiciaram um *status* que ele ainda hoje carrega, embora, como será visto, de forma mais enfraquecida.

O pensador, dessa maneira, canaliza sua discussão ao entendimento de que tal força do autor seguia em declínio, precisamente por certos escritores

15 Roland Barthes, “A Morte do Autor”, p. 66.

16 *Idem, ibidem*.

17 *Idem*, p. 67.

18 *Idem, ibidem*.

que buscavam abalar e desfazer essa figura centralizada do autor como figura única e importante. Barthes exemplifica com Mallarmé, o primeiro a ver e prever a importância da língua em seu local de direito, sendo ela a quem detém a fala e não o autor, de forma que “toda a poética de Mallarmé consiste em suprimir o autor em proveito da escritura”¹⁹. Entre outros, Barthes considera Proust e o Surrealismo importantes para “dessacralizar a figura do autor”²⁰.

Dessa maneira, o papel do autor começa a ser visto como um ciclo, iniciado com um autor fraco, que, por questões e fatores externos, ganhou corpo e se tornou um ser maior, um indivíduo, porém, assim como todo ciclo, é, por não só um fato histórico ou um ato de escritura, levado a inverter as relações de forma que o autor, no fim desse momento, com auxílio de novas correntes literárias, autores e formas de escrita, se enfraquece. Em outras palavras, embora anteriormente, ou até nos dias atuais, acreditava-se que o autor possuía um papel importante e maior, são fatores e mudanças externas que o remetem de volta ao seu lugar inicial, ele “está para a sua obra na mesma relação de antecedência que um pai para com o filho”, porém ao texto o autor não realmente precede, nem excede, existindo somente enquanto o texto nasce, servindo apenas como enunciador²¹.

Mas de que forma isso remete ao anonimato? Ao relacionarmos ao que já foi entendido, o anonimato existe quando o autor não existe, então se o segundo é somente aquele que enuncia uma obra, tudo o que restar é anônimo. Quando o autor perde seu poder, perde sua individualização e a importância da obra se descentraliza dele, o restante é anonimato, pois aquilo que não há em si a individualização, que possui em si a característica de descentralizado, é anônimo. Pois:

Uma vez afastado o Autor, a pretensão de “decifrar” um texto se torna totalmente inútil. Dar ao texto um Autor é impor-lhe um travão, é provê-lo de um significado último, é fechar a escritura. Essa concepção convém muito à crítica, que quer dar-se então como tarefa importante descobrir o Autor (ou as suas hipóteses: a sociedade, a história, a psique, a liberdade) sob a obra: encontrado o Autor, o texto está “explicado”, o crítico venceu; não é de se admirar, portanto, que, historicamente, o reinado do Autor tenha sido também o do Crítico, nem tampouco que a crítica (mesmo a nova) esteja hoje abalada ao mesmo tempo que o Autor. Na escritura múltipla, com efeito, tudo está para ser deslindado, mas nada para ser decifrado; a estrutura pode ser seguida, “desfiada” (como se diz de uma malha de meia que escapa) em todas as suas retomadas e em todos os seus estágios, mas não há fundo; a escritura propõe sentido sem parar, mas é para evaporá-lo: ela procede a uma isenção sistemática do sentido. Por isso mesmo, a literatura (seria melhor passar-se a dizer a escritura), recusando designar ao texto (e ao mundo como texto) um “segredo”, isto é, um sentido último, libera uma atividade a que se poderia chamar contrateológica, propriamente revolucionária, pois a

19 *Idem, ibidem.*

20 *Idem, p. 68.*

21 *Idem, p. 69.*

recusa de parar o sentido é finalmente a recusa de Deus e de suas hipóstases: a razão, a ciência, a lei²².

Dizer que a escrita não tem um sentido último faz cada vez mais sentido, pois na contemporaneidade uma obra, um texto, um vídeo ou uma imagem é alterada, mudada, modificada, destruída, ampliada e reconstruída por um número enorme de usuários, leitores, público e pessoas. O que remete mais ainda ao crescimento do anonimato, pois dos dois lados o autor se enfraquece no contemporâneo, o primeiro pela forma de escrever e de agir, em que seu poder centralizador e individual é insignificante, e o segundo pela própria inexistência de fim na escritura.

Por fim, Barthes adiciona uma última ideia, que complementa e resume toda a discussão anterior: quando o autor se descentraliza e a valorização do texto acontece, só resta um local onde a compreensão da escrita é total, e este é o leitor. É na figura do leitor que o texto encontra suas interpretações, suas variações e nuances, é o leitor que interpreta e comprehende os inúmeros diálogos presentes nas escrituras múltiplas. Barthes pontua que a “unidade do texto não está em sua origem, mas no seu destino”²³. Tudo isso remete ao dito no parágrafo anterior: quando uma obra, uma ação ou um texto se encontra num cenário onde há a capacidade de alterar, modificar e reproduzir, além de criar e gerar de forma diferente, mais fraco é o autor, consequentemente mais forte é a figura anônima dessa obra, e em contrapartida, também, mais enaltecido fica o leitor, pois é ele que possui a capacidade de entender e tirar da obra sua própria compreensão. De fim, reitera-se a visão de Barthes de como é esse leitor e se pontua o quão esse leitor também deve ser anônimo: “o leitor é um homem sem história, sem biografia, sem psicologia; ele é apenas esse alguém que mantém reunidos em um único campo todos os traços de que é constituído o escrito”²⁴.

Com isso, segue-se para a segunda análise deste intertítulo, em que será feito um acompanhamento similar ao anterior, porém para o filósofo Michel Foucault, em seu texto gerado pela palestra “O Que É um Autor?”, de 1969, porém com modificações, publicações e republicações entre os anos de 1979 e 1984. Com Foucault, acredita-se acrescentar ainda mais à questão do anonimato a partir dessa base feita pela discussão do autor, do seu papel e da sua relação com a obra. Em resumo, Foucault trabalhará pontualmente sobre as várias funções e papéis do autor, o que propiciará uma descentralização do autor, similar à de Barthes, porém abordada de forma diferente.

Foucault inicia seu texto com várias proposições aos seus ouvintes, sugerindo que a palestra e seu texto seja uma produção nova, feita naquele momento. Sua crítica e discussão ao papel do autor começa com os questiona-

22 *Idem*, p. 70.

23 *Idem*, p. 71.

24 *Idem, ibidem*.

namentos e alegações feitas pelos seus críticos quanto ao uso e à escolha de autores citados em seu livro anterior, *As Palavras e as Coisas*, autores ditos pelos críticos como opositores ou não naturais. Porém é isso que serve de motivação para o seu questionamento, o autor, a valorização desse fator de uma obra é muitas vezes a característica dominante da crítica e das perguntas, exatamente como visto em Barthes.

Foucault quer trazer a mesma discussão apresentada por Barthes quando, mesmo que brevemente e sem adentrar nos detalhes, pontua o autor como figura “crucial da individualização na história das ideias”²⁵, como ele foi valorizado e acolhido pela cultura a ponto de se individualizar, de ser aquele que se busca na relação autor e obra. Aqui se encontram novamente a valorização do autor e a relação entre autor e indivíduo e entre autor e obra. A repetição desses mesmos termos e nomes reitera a conexão entre o anonimato e o autor no quesito de sua descentralização e desvalorização do indivíduo, de tal maneira que será exposta mais a seguir, quando se discutir a esfera pública, especificamente com as perspectivas de Habermas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*.

Para Foucault, quando analisada a escrita contemporânea, observam-se características similares às apresentadas por Barthes, “ela está sempre em vias de transgredir e de inverter a regularidade que ela aceita e com a qual se movimenta”²⁶. Em outras palavras, a própria forma de agir, de escrever e de gerar uma obra é em si transgressora, é além de sua própria forma interior e se desdobra além de suas limitações. A escrita atual está além daquilo que o autor definiu enquanto escrevia, ela se reinventa, explora e ultrapassa seus próprios limites de compreensão e de expressão. “Não se trata da amarração de um sujeito em uma linguagem; trata-se da abertura de um espaço onde o sujeito que escreve não para de desaparecer”²⁷.

Nesse ponto, é possível notar o mesmo desenvolvimento de ideia de Barthes, no qual o modo de manifestar, o jeito como se trabalha a linguagem e a escrita que descentraliza e distancia o autor que a criou. Disso é possível entender a questão da valorização da linguagem e do modo de comunicar, seja a obra em si ou o que se faz dela, então, em contextos nos quais a obra se extrapola em sentidos e linguagens, com interpretações diversas e formas de se produzir mescladas, o autor é fraco, sendo assim anônimo. O mesmo ocorre quando a obra é apropriada, é modificada por inúmeros outros “autores” e são criados dela vários sentidos, esse modo de produzir e de utilizar uma obra causa uma descentralização do autor e uma valorização do caráter anônimo dela.

Em sequência, o pensador parte a discutir o que é a obra, em que momento começa a obra e em que momento ela termina. Tais questões são realmente pertinentes e, embora sejam extensas demais para o que esse capítulo

25 Michel Foucault, “O Que é um Autor?”, p. 5.

26 *Idem*, p. 6.

27 *Idem*, pp. 6-7.

deseja produzir, adicionam a ideia da complexidade que ela possui e a relação com o autor, sendo difícil limitar seu início e seu fim quando analisada somente sob a ótica de quem criou.

Mais à frente, questionando o desaparecimento do autor, exemplificando, assim como Barthes, Mallarmé como ponto-chave para isso, Foucault traz dúvidas sobre simplesmente repetir que autor sumiu, e com isso decide então definir e entender melhor o que é o nome do autor, pensamento que será mais forte para o conceito até aqui elaborado de anonimato.

Quando se trabalha com um nome de autor, deve-se entender que não se está referindo a um termo simples e puro²⁸, embora se coloque um nome a um autor, as características e relações trazidas com esse ato não são simplesmente claras ou meras significações, de acordo com Foucault:

[...] o nome próprio e o nome do autor estão situados entre esses dois polos da descrição e da designação; eles têm seguramente uma certa ligação com o que eles nomeiam, mas não inteiramente sob a forma de designação, nem inteiramente sob a forma de descrição: ligação específica²⁹.

Aparece aqui um termo visto anteriormente, quando Foucault fala da dificuldade de referenciar o autor, o seu nome, a alguma coisa concreta e mais descritiva, fala de um problema na designação. Um nome designa algo, então, mesmo que haja um autor gerador e criador de determinada coisa, mesmo que exista um nome para ele, se sua designação for incongruente ou impossível de ser relacionada, se tratará de um produto anônimo, de tal maneira que esse relacionamento não precisa estar inteiramente no sujeito do autor, bastando estar no desconhecimento do próprio leitor daquela obra. Afinal, se, para o leitor, já observado como importante para a nova relações com a linguagem e obra, o autor é irrelevante para a sua concepção do produto que tem em mãos, então o nome do autor não tem designação, e a obra se torna ou é anônima.

Seguindo, Foucault mostra como essa designação não é de forma intérina definidora da obra, por mais que existam certos tipos de mudanças que possam trazer diferentes interpretações para a obra, pode ainda o autor ser alterado dentro de suas características pessoais, até por vezes contextuais, e ainda assim manter a compreensão da obra de forma normal sem modificações. De tal maneira, Foucault conclui então que o nome do autor não é como um nome próprio comum.

É chegando ao fim deste recorte que se encontram as melhores contribuições para a compreensão do anonimato a partir de Foucault. Nesse ponto, o pensador conclui que:

Um nome de autor não é simplesmente um elemento em um discurso [...]; ele exerce um certo papel em relação ao discurso. [...] tal nome permite rea-

28 *Idem*, p. 11.

29 *Idem, ibidem*.

grupar um certo número de textos, delimitá-los, deles excluir alguns, opô-los a outros. Por outro lado, ele relaciona os textos entre si³⁰.

De tal maneira que, pelo autor possuir várias características, é com a sua existência que se delimitam quais obras, quais textos, quais produções se encaixam dentro de um mesmo grupo. Porém, se tal agrupamento ou relação não for evidente ou não for necessário, como por exemplo no contexto atual, em que há um excesso de produções de inúmeras pessoas, ou quando essa rede e ligações não puderem ser traçadas, novamente o autor perde sua função e mais uma vez dá espaço ao seu anonimato.

Foucault tenta delimitar quais são essas variações do autor, o qual ele chama de “função autor”. Tais funções têm diversas características, em diversos momentos em que o autor cumpre papéis distintos, podendo ser entre obras, períodos ou momentos diferentes, ou até dentro dos próprios textos, separados e diferenciados entre capítulos, epílogos ou prefácios. Podendo também ter função diferente de acordo com o tipo de texto, sendo ele mais importante ou menos importante em cada um.

Mostra-se nesse ponto como, até no contexto em que Foucault, mesmo tendo afirmado o desaparecimento do autor, busca um melhor entendimento do autor que possui muitos divisores e separadores, os quais servem como uma força que o descentraliza, tira dele a sua individualização e sua unicidade. Surge então o anonimato, nesse espaço vazio, nesse poder descentralizado, em que o leitor toma o papel importante, em que a obra, a produção é feita de tal maneira que incentiva a múltipla interpretação e a constante interação entre aqueles que a consomem.

Por fim, Foucault retorna a uma visão histórica e coloca que todas essas funções não parecem indispensáveis, não parecem constantes tanto em existência quanto em complexidade, de maneira que: “Pode-se imaginar uma cultura em que os discursos circulassem e fossem aceitos sem que a função autor jamais aparecesse”³¹.

É claro que Foucault, e até Barthes, fala pontualmente da obra escrita, porém ressalta que a discussão não se limita ao escrito: “ora, é fácil de ver que, na ordem do discurso, pode-se ser o autor de bem mais que um livro – de uma teoria, de uma tradição, de uma disciplina dentro das quais outros livros e outros autores poderão, por sua vez, se colocar”³².

Tal propriedade é expansiva da análise realizada neste trabalho, afinal, buscar-se-á fazer um exame do anonimato dentro da Esfera Pública. Dessa forma, embora sejam utilizados aqui os termos escrita e linguagem, é possível incluir outros, como já foi feito, quando se falava sobre obra, produto, criação.

30 *Idem*, p. 13.

31 *Idem*, p. 28.

32 *Idem*, p. 20.

Assim, é possível notar como os termos vistos no início (individualização, designação, descentralização, autor, nome) se repetem de forma ampla e variada nas reflexões dos dois teóricos, de tal forma que é totalmente cabível se explorarem e generalizarem tais características a qualquer forma de produção ou ação em que se enxergue uma relação de autor/obra/leitor, criador/produto/consumidor ou até numa relação menos direta como idealizador/ideia/participantes. Todavia, é possível compreender bastante sobre o anonimato nessa pequena discussão, o auxílio de Barthes e Foucault abre espaço para conclusões consolidadas sobre o papel do autor, seu enfraquecimento e pontualmente a presença do anonimato nessa situação de ausência.

Com isso, parte-se agora para o segundo entretítulo, no qual se buscará ligar todas essas ideias e perspectivas com as questões e teorias formadas por Jürgen Habermas. A próxima parte então começará com uma análise da sua teoria a partir de seu livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, com o auxílio de seus outros textos mais recentes e principalmente com o livro de Vitor Blotta, *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública Política*, no intuito de providenciar uma análise mais próxima e não se estender demais nessas questões profundas. Dessa forma, acredita-se que restará espaço suficiente para interligar as teorias e as perspectivas, podendo assim trazer à tona a discussão sobre as características anônimas presentes na Esfera Pública.

O ANONIMATO NA ESFERA PÚBLICA DE HABERMAS

Neste intertítulo se trabalha em grande parte com o texto de Vitor Blotta, *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública*, produzido em seu doutorado, no qual há uma extensa e profunda discussão sobre a Esfera Pública e o Direito. No que concerne esta pesquisa, será utilizado majoritariamente sua análise do livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, de Jürgen Habermas, 1962, que serviu como base para toda a teoria de Habermas nos anos seguintes. O objetivo geral desse intertítulo, então, é fazer paralelos entre os conceitos e perspectivas dos pesquisadores apresentados anteriormente e com isso identificar as características do anonimato dentro da Esfera Pública, opinião pública e outras propriedades.

De início, é importante definir de forma direta os termos mais utilizados por Habermas, sendo que ele delimita Esfera Pública como um espaço definido de atuação do que é “público”, acessível a qualquer um, sendo contrário ao espaço fechado e privado. Um segundo termo utilizado, “público”, é o sujeito dessa esfera pública, capaz de gerar a “opinião pública”, de tal forma que a “publicidade” é a função crítica que o público exerce mediante debates ou opiniões, enquanto a “função publicitária” se limita a dar visibilidade ao mercado ou ao eleitorado³³.

33 Jürgen Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, pp. 13-17.

Resumidamente, Habermas realiza uma análise histórica da formação do termo *público*, algo que Blotta³⁴, pontua como uma série de substituições da palavra “humanidade”, “mundo”, “todo mundo” e “leitor” para “público” ocorrendo no século XVII em países europeus como Inglaterra, Alemanha e França. De qualquer maneira, tal mudança traz principalmente a ideia de um grupo “capaz de julgar”³⁵. Do outro lado, o termo “opinião pública” surge também nesse período e se coloca como uma expressão deste público capaz de julgar, “público judicante”, alheio ao Estado que começa a fiscalizar e criticar os poderes constituídos.

Dessa maneira, a Esfera Pública é analisada pelo processo de formação das suas estruturas sociais, por isso está presente entre as outras instituições sociais, servindo como espaço público onde pessoas privadas compartilham ideias e críticas ao governo. Algo que Habermas relaciona como uma substituição de valores e de personalidades dentre a sociedade, dando lugar para atores mais críticos e independentes da classe burguesa (editores, intelectuais, cientistas e artistas desvinculados à classe nobre). É a partir dessa independência, liberdade e livre iniciativa que se abre oportunidade para a formação dessa reunião de públicos com o objetivo de tomar decisões para com os seus governos³⁶.

Nesse ponto, é observada uma série de transformações e trocas na relação entre público e privado que servem como motivadores para a formação da Esfera Pública. Habermas acrescenta que tais modificações não eram provenientes somente da função mercadológica, mas também um reflexo de questões existenciais da vida privada. Em outras palavras, uma necessidade de delimitação do público em relação ao privado, uma busca pela proteção das opiniões, para que tais não sejam em si carregadas para as esferas privadas.

Essa busca por uma proteção das opiniões privadas já se relaciona com as questões que hoje são discutidas do anonimato, mencionadas no começo deste trabalho; separar as questões públicas das privadas é uma tentativa de segurança, privacidade e irastreabilidade só alcançada pela ausência de relação entre produto e criador, nesse caso de “opinador” e opinião, não existindo nessa conexão a designação do nome daquele que opina.

Uma outra faceta do anonimato observada nessas passagens se apresenta quando Habermas diferencia a Esfera Pública moderna, formada por uma associação de civis debatendo publicamente, de um simples grupo de cidadãos agindo coletivamente³⁷. Nesse ponto, é possível concluir que as características do anonimato de descentralização e enfraquecimento do indivíduo são colocadas de lado, Habermas está dizendo que a Esfera Pública não é formada pela simples união coletiva de agentes (de forma anônima), porém, devi-

34 Vitor Blotta, *O Direito da Comunicação*, p. 55.

35 *Idem, ibidem*.

36 Jürgen Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, p. 63.

37 *Idem*, pp. 63-70.

do às liberdades e à autonomia individual, os integrantes da Esfera Pública são civis associados, ou seja, há ainda uma valorização do indivíduo, entretanto, um que possa se acomodar dasseguranças do anonimato para a privacidade de sua vida privada, como elucidado no parágrafo anterior.

Porém, é tal existência da individualização que vai gerar problemas na situação da Esfera Pública mais para frente, como Habermas observa num contexto em que a valorização do indivíduo se torna tamanha que sofre um processo oposto ao observado nas reflexões de Barthes e Foucault na questão do autor. Uma série de modificações na família, na arquitetura urbana e na forma de trabalho levam Habermas a refletir sobre uma diminuição dos espaços públicos nas cidades e a individualização de espaços nas casas³⁸, uma cultura na qual a comunicação valoriza mais o lazer e o entretenimento individual do que a crítica ao presente.

Tais mudanças levam ao que Habermas enxerga como uma decadência da Esfera Pública Literária a partir de um consumo cultural.

Essa passagem da esfera pública literária para a esfera do consumo relativiza os limites entre a autonomia individual e a autonomia política, pois converte a vida privada numa instância novamente dependente da reprodução social e, ao mesmo tempo, politicamente passiva, pois torna o público um receptor de uma comunicação política plebiscitária³⁹.

Conclui-se aqui que o processo ocorrido com a Esfera Pública é realmente o inverso do observado com o autor. A falta de artifícios para descentralização e a valorização do indivíduo abre espaço para uma transformação de uma Esfera Pública passiva, que enaltece as questões individuais, não anônimas e consequentemente não coletivas. Este processo inteiro é o que Habermas chama de “individuação”, que ocorre pela modificação da esfera privada, causada pela sua falta de proteção.

Segue então a análise do filósofo, que observa essas modificações na esfera privada e pública a partir dos meios de comunicação. Assim, destaca-se o seguinte trecho, o qual enaltece esse fluxo intenso de valorização da individualização e em consequência o enfraquecimento do anonimato dos integrantes, um movimento que engrandece características personificadas e no qual o autor se torna mais importante que a obra:

A falsa autonomia privada de uma intimidade à mercê desse novo público é acompanhada de uma privatização da esfera pública na própria consciência do público consumidor. Cada vez mais ganham publicidade relatos de biografias pessoais, e sua aparência de expressão autônoma ligada à subjetividade do privado se torna evidente, à medida que as personificações e individualizações da comunicação tomam o lugar dos argumentos públicos. O privado publici-

38 Vitor Blotta, *O Direito da Comunicação*, p. 77.

39 *Idem*, p. 78.

zado é tratado com sentimentalismo, enquanto o debate público se privatiza num combate céitico de opiniões particularizadas⁴⁰.

Para não se prolongar nessa análise vasta sobre todo o processo de modificação da Esfera Pública e se manter dentro apenas das relações entre essa teoria e o anonimato, acredita-se interessante pontuar uma última característica observada na teoria de Habermas, quando ele analisa a questão das pautas identitárias e culturais (as quais mais tarde ele vai considerar em suas teorias), em que ele vê limites para a sua teoria política, devendo existir uma valorização das questões argumentativas e descentralizadas dos participantes⁴¹. Em *Direito e Democracia*, tais características surgem mais destacadas. Nessa obra, o autor conceitualiza a sociedade civil como âncora para a Esfera Pública. Compondo-se de “movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”⁴². De tal forma que todo esse processo que a sociedade civil pratica para a consolidação da Esfera Pública muito se vincula às relações existentes na conceptualização de Barthes e nos fatores dominantes para o anonimato. Essa multiplicidade de indivíduos aglomera seus problemas privados e descentraliza-os, formando um fluxo de argumentos sem sujeito, sem autor.

Finalmente, entende-se que o anonimato aparenta ser uma peça fundamental para a compreensão do fluxo e da relação entre as esferas pública e privada, de tal maneira que, embora Habermas busque reiterar uma diferenciação da Esfera Pública como mero coletivo de integrantes, é notório sua preocupação com a individuação e centralização da Esfera Pública causada pelos fatores externos, principalmente os meios comunicação. De tal forma que, para uma melhor formação da Esfera Pública, é preciso buscar um real anonimato da sociedade civil, de forma que seus membros possam produzir, criar e alterar suas opiniões de maneira descentralizada e anônima, para que suas individualidades dentro da esfera privada sejam respeitadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, este trabalho permite retirar diversas características para a compreensão do anonimato, além de atrelá-lo a uma teoria muito consolidada e importante para a situação atual. Foi possível compreender e robustecer algumas características do anonimato que permitem um melhor entendimento e aplicação em outras ideias, perspectivas e teorias.

No primeiro subtítulo, com o auxílio de uma grande discussão existente em Barthes e Foucault, foi-se capaz de marcar as características contidas no

40 Jürgen Habermas *apud* Vitor Blotta, *O Direito da Comunicação*, p. 83.

41 Jürgen Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, p. 254.

42 Jürgen Habermas, *Direito e Democracia*, p. 99.

senso comum sobre o anonimato. Questões relacionadas à segurança e à rastreabilidade são benefícios fundamentais do anonimato, devido à sua característica de não designar nome/autor/coisa. Entre outras, também se demarcou duas de suas propriedades principais, sua relação com a descentralização de poder e sua oposição à individualização. De tal forma que com essas duas características é possível encontrar o anonimato em qualquer movimento coletivo, ou qualquer relação em que o autor/obra/leitor possui um fluxo maior de compartilhamento e modificações.

Então, dessa forma, todas essas características são plausíveis de observar dentro das teorias de Habermas, o qual possui em si uma extensa teoria sobre a relação entre sociedade, civil, público e principalmente Esfera Pública, tendo durante toda a sua trajetória analisado, revisado e criticado suas próprias conclusões e ideias. Assim, sendo a partir dessas análises foi possível projetar essas relações e observar como o anonimato, mesmo que não dito explicitamente, faz parte importante para a compreensão da Esfera Pública. Tanto sua formação como sua constante ruptura são marcadas pela relação entre existência ou não de um sujeito dentro dos integrantes, a mistura e a influência entre o público e privado, assim como a própria segurança para com os dois. Características como descentralização, irrastreabilidade e individualização aparecem e reaparecem constantemente no fluxo e nas mudanças estruturais da Esfera Pública, às vezes mais fortes e importantes, às vezes como adições.

Tais características retornam e são ainda reiteradas em discussões mais recentes de Habermas, podendo analisar a importância da individuação da esfera pública, como movimento extremamente oposto à mudança na relação observada da autoria em Barthes. Em “Political Communication in Media Society”⁴³, Habermas aponta como privação social e exclusão social são fatores importantes para a paralização social e a baixa participação na Esfera Pública. Essas questões acabam se tornando cada vez mais fortes no cotidiano devido à alienação dos cidadãos gerada pelos meios de comunicação, pelos quais hoje até os mais antigos se atualizam na busca pela personalização e individualização de seus conteúdos, isolando assim o pensamento coletivo da sociedade civil.

Em suma, observa-se o quanto ricas são as relações entre os dois temas e ainda quantos campos existem para se explorar dentro disso. Anonimato, embora relativamente antigo, é um termo muito novo dentro da academia, e sua compreensão pode trazer ótimas perspectivas para o desenvolvimento e o entendimento de teorias já consolidadas, de tal forma que até uma análise breve como essa é capaz de trazer à tona visões interessantes sobre a teoria da Esfera Pública. Conclusivamente, acredita-se que este capítulo seja interessante não só para expor essas características e trazer à luz essa discussão, mas também para incentivar pesquisas mais profundas para a compreensão da sociedade.

43 Jürgen Habermas, “Political Communication in Media Society”, pp. 420-422.

REFERÊNCIAS

- “ANONIMATO”. *Dicionário Michaelis*, 2021. Disponível em: “ANONIMATO”. *Dicionário Michaelis*, 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/anonimato/>. Acesso em 2 abr. 2021.
- “ANONIMATO”. *Dicionário Priberam*, 2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/anonimato>. Acesso em 2 abr. 2021.
- “ANÔNIMO”. *Dicionário Michaelis*, 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/anonimo/>. Acesso em 2 abr. 2021.
- “ANÔNIMO”. *Dicionário Priberam*, 2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/anonimo>. Acesso em 2 abr. 2021.
- BARTHES, Roland. “A Morte do Autor”. *O Rumor da Língua*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- BLOTTA, Vitor. *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública*. São Paulo, Fiuza, 2013.
- FOUCAULT, Michael. “O Que é um Autor?” *Ditos e Escritos*, vol. III: *Estética – Literatura e Pintura, Música e Cinema*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001, pp. 264-298.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997, vol. II.
- _____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003.
- _____. “Political Communication in Media Society. Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research”. *Communication Theory*, n. 16, 2006. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x>.

Capítulo 2

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E COMUNICAÇÃO DOS DIREITOS: elos da teoria e da prática da esfera pública e do Estado Democrático de Direito

Vitor Blotta

Resumo

Este texto sistematiza estudos sobre comunicação pública em diversas áreas do conhecimento e em perspectivas interdisciplinares e transdisciplinares. A proposta é delinear conceitos de comunicação pública sob múltiplas perspectivas e em relação a fenômenos e instituições congêneres, como a comunicação social, a esfera pública e o Estado democrático de direito. Após defender abordagens transdisciplinares como as melhores formas de aproximação da comunicação pública, argumentamos que ela representa, como parte constitutiva do processo mais amplo de comunicação dos direitos, um elo fundamental entre a teoria e a prática da esfera pública e do Estado democrático de direito.

Objetivos do capítulo

- Discutir teoricamente a comunicação pública partir de uma sistematização de estudos relacionados ao tema em quatro grandes áreas das humanidades: Direito, Ciências Sociais, Filosofia e Comunicação;
- Propor uma abordagem transdisciplinar para o estudo da comunicação pública, após passar por abordagens mais ou menos interdisciplinares dentro dessas quatro grandes áreas;
- Relacionar a comunicação pública com o conceito de comunicação dos direitos, situando-os como elos entre a teoria e a prática da esfera pública política e do Estado democrático de direito.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é compreender o fenômeno da comunicação pública a partir de uma sistematização de estudos relacionados ao tema em quatro grandes áreas das humanidades: o Direito, as Ciências Sociais, a Filosofia e a Comunicação. Como veremos nas duas primeiras partes do capítulo, o entrelaçamento da comunicação pública com os campos da comunicação social e da comunicação política é constante, o que revela sua amplitude conceitual e principiológica. Isso também nos dará condições, sobretudo na terceira parte, de conectá-la ao processo mais amplo de comunicação dos direitos, como elementos constitutivos da esfera pública política e do Estado democrático de direito.

Não se trata, portanto, de uma mera revisão e atualização da literatura sobre comunicação pública, mas de propor melhor enquadramento teórico para o fenômeno em questão, tal qual uma perspectiva transdisciplinar, além

de demonstrar como a comunicação pública e a comunicação dos direitos constituem fenômenos ímpares das sociedades democráticas, uma vez que se situam nos pontos de encontro entre a existência e a eficácia, por um lado, e a validade e legitimidade, por outro, da esfera pública e do Estado democrático de direito.

Defendemos que a combinação dos direitos de comunicação (liberdade de crença e consciência, privacidade e liberdades de expressão e comunicação etc.) com a comunicação dos direitos, enquanto uma noção mais abrangente dos deveres de transparência e justificação, do acesso à informação de interesse público e da visibilidade dos direitos (seja na comunicação estatal ou na comunicação de interesse público, inclusive aquela feita por organizações privadas), dá condições para a formação e a legitimação da esfera pública política. Se a comunicação pública, então, pode ser pensada enquanto um dos elementos fundamentais da comunicação dos direitos, no sentido do direito fundamental de acessibilidade da lei, ela se revela não somente um fenômeno de dimensões transdisciplinares, mas também um dos elos fundamentais entre a teoria e prática do Estado democrático de Direito.

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO, NAS CIÊNCIAS SOCIAIS, NA FILOSOFIA E NA COMUNICAÇÃO

a) Comunicação Pública no Direito:

Estudos de Direito Positivo

Em termos do direito positivo, em que são pensadas a estrutura, a organização e a fundamentação das normas sobre comunicação pública, podemos iniciar recuperando a obra de Orlando Soares, *Direito de Comunicação*, de 1975¹. Nesse livro, Soares trata das normas relacionadas à comunicação social e reflete sobre os chamados abusos da liberdade de expressão, ainda que, como obra publicada durante a ditadura militar, essa ênfase seja bastante preocupante. O autor considera tanto o problema da discriminação racial quanto a Lei de Imprensa (Lei 5.250/67, revogada em 2009). Trata-se de uma das primeiras tentativas de sistematização das normas de comunicação social, por isso a denominação “direito de comunicação”.

Em 1976, o jurista Antonio Costella publica “*Direito da Comunicação: Doutrina – Legislação – Jurisprudência Relativas a Questões de Jornais, Rádio e Televisão*²”, também com uma preocupação semelhante de organizar e comentar as normas de comunicação social, principalmente em relação à consolidação da liberdade de imprensa, do sistema de concessões públicas de radio-

1 O. Soares, *Direito de Comunicação*, 2. ed., Rio de Janeiro, José Konfino, 1975.

2 A. Costella, *Direito da Comunicação. Doutrina – Legislação – Jurisprudência Relativas a Questões de Jornais, Rádio e Televisão*, São Paulo, RT, 1976

difusão e telecomunicações. Discute como as concessões desses serviços são aprovadas, e se for o caso canceladas, e depois se volta para questões de direitos individuais de comunicação, como a liberdade de expressão, a privacidade, a imagem e honra. Costella defende que a comunicação social é um campo autônomo do direito e, para tanto, precisa demonstrar e justificar a existência de normas, princípios e lógicas próprias à área da comunicação social. Esse esforço se concentra principalmente nos direitos à liberdade de expressão e nas normas relacionadas à comunicação social, porém não trata mais especificamente da comunicação institucional, como os deveres de comunicação, transparência e publicidade do Estado. Neste ponto ele discute a publicidade oficial e a publicidade dos atos dos poderes, mas sem especificá-los, como mais à frente ocorrerá na Constituição de 1988 e em outras leis específicas.

Dentro do marco constitucional de 1988, a obra *Direito à Informação, Direito à Comunicação: Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira* (1997), de Aloísio Ferreira³, já trata de comunicação pública no sentido de comunicação governamental, que ele chama de comunicação institucional. Como seu foco são os direitos de comunicação, como direito à informação, liberdade de expressão e direito à comunicação, o conceito de comunicação institucional é pouco preciso, mas ele chega a falar na comunicação institucional como sendo uma comunicação “representativa” que o Estado deve promover. Aqui ainda falta a força conceitual da comunicação pública no sentido de parte de um processo mais geral de comunicação dos direitos.

Por fim, destacamos também o texto *O Direito de Antena em Face do Direito Ambiental no Brasil* (2000), de Fiorillo Filho⁴, em que defende pensar o espectro eletromagnético da mesma forma que se pensa o meio ambiente, isto é, como um bem de uso comum de todos. Por essa via podemos pensar na comunicação como um bem associado a direitos transindividuais, e não somente a direitos individuais ou coletivos. Isso torna possível separar a ideia da liberdade individual de expressão, ligada a cada pessoa, da dimensão mais coletiva ligada aos direitos à informação, à liberdade de imprensa e de comunicação profissional, ou mesmo à comunicação do poder público. Mas quando se diz que esse espaço da comunicação pública tem que ser protegido como um bem e um direito não só individual e coletivo, e sim como um direito transindividual, fica evidente que ele não pode ser apropriado ou privatizado, tampouco dominado totalmente pelo Estado.

Essa última abordagem já nos permite pensar na comunicação pública e na própria comunicação dos direitos como constitutivos de uma esfera pública que, como a natureza e o meio ambiente, pode ser vista tampouco como um “bem” de uso comum, mas como entidade fundamental para a existência da sociedade, e que por isso teria direitos, independentemente dos indivíduos e

³ A. Ferreira, *Direito à Informação, Direito à Comunicação: Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira*, São Paulo, Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

⁴ C. P. Fiorillo Filho, *O Direito de Antena em Face do Direito Ambiental no Brasil*, Rio de Janeiro, Saraiva, 2000.

agrupamentos humanos, como coletividades, empresas e Estado. Essa abordagem está próxima da noção mais “info-ecológica” de comunicação pública que Massimo di Felice propõe em seu “Manifesto pela Cidadania Digital”⁵, e que retomaremos no final do tópico 2 abaixo.

Estudos de comunicação pública a partir do Direito do Estado e do Direito Administrativo

Nas disciplinas jurídicas do Direito do Estado e do Direito Administrativo, há alguns estudos sobre comunicação pública, como o conhecido livro *O Direito à Informação e as Concessões de Rádio e Televisão*, de Vera Nusdeo Lopes⁶. Trata-se de uma obra que busca inserir a comunicação social e sobretudo o serviço público de radiodifusão dentro do regime das concessões públicas. Nessa questão, Lopes enfatiza o dever da administração pública de fiscalizar os contratos de concessão de canais de radiodifusão, e mesmo sua capacidade de cancelar concessões que violem as regras básicas da prestação de serviço, ainda que no caso específico da radiodifusão o cancelamento antes do prazo do contrato só possa ocorrer por meio de sentença judicial transitada em julgado (art. 223, §4º, CF 88).

A relevância do estudo se dá na medida em que enquadra a radiodifusão como serviço prestado em regime público, ainda que por empresas privadas, o que condiciona a comunicação social de rádio e TV, e as próprias telecomunicações, ao acesso à informação e ao interesse público, o que posteriormente se aplicará também às concessões sobre serviços de conexão à internet.

Nessa área do Direito Administrativo e do Direito do Estado destacamos também o Núcleo de Estudos sobre Comunicação Pública e Transparência Administrativa, coordenado pelo professor Marcos Perez na Faculdade de Direito da USP. Este grupo trata do acesso à informação como direito fundamental, que corresponde a um dever de comunicação institucional, de comunicação pública e de transparência do poder público. Neste caso, é um dos objetivos do grupo realizar o monitoramento da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), uma das normas mais importantes da comunicação pública no ordenamento jurídico brasileiro.

Estudos de comunicação pública a partir das relações entre Direito e internet

Esta área de estudos tem grande atualidade e produção, uma vez que trata de direitos de comunicação e de comunicação pública em torno da internet, das tecnologias digitais e das mídias sociais. Um dos problemas principais desses estudos é em que medida esse espaço de comunicação formado pela internet, que não faz parte exatamente do espectro eletromagnético, embora

5 M. di Felice et al., “Manifesto pela Cidadania Digital”, *Lumina*, vol. 12, n. 3, pp. 3-7, set.-dez. 2018

6 V. M. de O. N. Lopes, *O Direito à Informação e as Concessões de Rádio e Televisão*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais Ltda., 1997.

transite por meio dos cabos, da fibra ótica e outras tecnologias de transmissão de dados – em outras palavras, o ciberespaço –, pode ser considerado um bem público, como se determina no Marco Civil da Internet⁷.

A partir desse raciocínio temos que a internet e o ciberespaço têm essa mesma dimensão ambiental, como proposto por Fiorillo Filho⁸, como bem de uso comum da população, ou em termos comunicacionais, como estrutura fundante da sociedade⁹. É por isso que a comunicação pública incide sobre a internet por meio de questões como as seguintes: como os direitos são defendidos e comunicados na internet? Que participação o poder público precisa ter sobre esse espaço, e que proteção precisa garantir sobre esses direitos? Como garantir a comunicação como bem público no ciberespaço? Princípios novos como neutralidade de rede, proteção de dados e literacia digital, junto à liberdade de expressão, à privacidade e à orientação social da rede, são suficientes para garantir os deveres de igualdade de participação neste mais recente, porém fundamental, espaço da comunicação?

Questões como essas são enfrentadas por diversos centros de pesquisa, de políticas públicas e de ativismo sobre tecnologia, internet e direito, como o Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV, o Internet Lab, ligado à Faculdade de Direito da USP, a Safernet, o Data Privacy Brasil, bem como entidades multissetoriais como o Comitê Gestor da Internet. Essas entidades têm mobilizado agentes políticos e a sociedade em torno de regulações de grande relevância para a internet no Brasil, como o Marco Civil da Internet, promulgado em 2014, mas que começou suas consultas públicas em 2009. Outra iniciativa de impacto foi o movimento que levou à discussão e à aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados, promulgada em 2018 e cuja vigência plena se deu em 2021. Outra atuação de relevância dessas entidades é a formação de uma frente chamada Coalizão Direitos na Rede¹⁰, que tem problematizado iniciativas atuais de regulação da internet, como o projeto de lei das *fake news* (PL 2630/20), e investidas governamentais que ferem a Lei Geral de Proteção de Dados.

Podemos dizer que a Coalizão Direitos na Rede é uma iniciativa cuja mobilização representa um autêntico exemplo de uma esfera pública política ativa no Brasil, pois busca garantir, a partir de perspectivas não mercadológicas ou estatais, direitos individuais de participação e de entrada sem interferências na esfera pública. Ao mesmo tempo, direitos relacionados ao acesso à informação e à Lei de Acesso à informação são monitorados por entidades não governamentais, como a Artigo 19¹¹ e a Transparência Brasil¹².

7 O Art. 5º, I, do Marco Civil define: “I – internet: o sistema constituído do conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para *uso público e irrestrito*, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes” (grifo nosso).

8 C. P. Fiorillo Filho, *O Direito de Antena em Face do Direito Ambiental no Brasil*.

9 W. Gomes, *A Democracia no Mundo Digital: História, Problemas e Temas*, São Paulo, Edições Sesc, 2018.

10 www.direitosnarede.org.br.

11 www.artigo19.org.

12 www.transparencia.org.br.

b) Comunicação Pública nas Ciências Sociais e na Filosofia

Perspectivas Institucionalistas

Numa tentativa de mapear e categorizar as perspectivas das Ciências Sociais e da Filosofia sobre comunicação pública, ainda que as contribuições sejam maleáveis e não se limitem a categorias, podemos identificar inicialmente uma perspectiva institucionalista em relação à comunicação pública. Os estudos decorrentes dessa linha guardam inspiração em obras seminais da área, como *Dialética do Esclarecimento*¹³ e *Mudança Estrutural da Esfera Pública*¹⁴, e podem ser denominadas institucionalistas porque concentram suas análises na estrutura e funcionamento das mídias, em estudos de caso ou não, e as pensam mais ou menos como instrumentos, ou veículos transmissores de informações e mensagens que afetam a sociedade, ainda que algumas leituras sejam mais sistêmicas, ou confirmam mais poder agência aos meios de comunicação.

Nessa linha temos um importante estudo crítico, a obra *Manufacturing Consent*, de Herman e Chomsky¹⁵, que trata dos “filtros da mídia”, ou seja, como eles operam, e como suas dimensões econômica e política determinam a seleção e os conteúdos das pautas e matérias. Há também o clássico estudo inglês *Power Without Responsibility*, de James Curran e Jean Seaton¹⁶. A obra tem uma abordagem mais marxiana da economia política e defende a tese de uma histórica captura privada do espaço público, ou da comunicação de interesse público na Inglaterra, resultando em muito poder, sem responsabilidade. Essa tese está próxima dos fenômenos que Habermas caracteriza como publicização do privado em *Mudança Estrutural*¹⁷, ou mais recentemente da colonização do espaço da comunicação pública pelo mercado¹⁸, constituindo uma distorção da comunicação de interesse público.

Outro autor que tem buscado atualizar esses temas a partir da perspectiva da Ciência Política é Des Freedman, com seu estudo *The Politics of Media Policy*¹⁹, que explica como atores econômicos e políticos disputam poder nessas políticas de mídia, variando entre perspectivas de mercado e pluralistas. Outra questão importante levantada por Freedman é a distinção entre *media plurality* e *media diversity*. Enquanto a primeira trata de uma dimensão mais

13 M. Horkheimer e T. W. Adorno, *Dialética do Esclarecimento. Fragmentos Filosóficos*, trad. Guido Antonio de Almeida, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985 [1947].

14 J. Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*, 2. ed., trad. Flávio Kochte, Rio de Janeiro, Templo Brasileiro, 2003 [1962].

15 E. Herman N. Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York, Pantheon Books, 1988.

16 J. Curran e J. Seaton, *Power Without Responsibility. Broadcasting and the Press in Britain*, London, Routledge, 2003.

17 J. Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*.

18 J. Habermas, “Political Communication in the Media Society. Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research”, *Communication Theory*, vol. 16, pp. 411-426, 2006.

19 D. Freedman, *The Politics of Media Policy*, Cambridge, Polity, 2008.

quantitativa, no sentido de seu poder de variedade dentro dos “cardápios” dos canais, a última seria captada mais qualitativamente por meio da avaliação da capacidade de mistura e adaptação de ideias de diferentes forças no “mercado-argumento”²⁰. Essas discussões dão base para a proposta pluralista de Freedman, que pode ser utilizada para políticas voltadas tanto para a propriedade, quanto para os conteúdos e concessões de canais de comunicação pública.

Estudos de Recepção

Os estudos de recepção na área da comunicação pública podem ser pensados a partir do problema da compreensão dos públicos leitores e sua transformação em públicos consumidores em meados do século XX, como diagnosticou Habermas na Inglaterra, França e Alemanha em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, ainda que tenha posteriormente visto essa tese como muito simplista na maneira que a apresentou no estudo seminal²¹. Esses estudos estão também preocupados em entender, a partir das opiniões desses públicos, o que é a opinião pública e em que medida ela se relaciona com a comunicação pública. Isto é, como essa comunicação interfere nas atitudes e opiniões desses públicos e como essas atitudes e opiniões são capturadas pelos meios de massa e pelos interesses políticos e econômicos de seus proprietários e gestores.

Um clássico nessa linha é “Public Opinion and the Classical Tradition”, de Lazarsfeld²², que, diante dos problemas de mensuração das condensações de opiniões políticas em democracias cada vez mais plurais e complexas, busca cientificizar e trazer modelos matemáticos para definir opinião pública. Embora sejam bastantes pertinentes e disseminadas as críticas à própria existência da opinião pública como elemento de esclarecimento e de racionalização do poder, como aprendemos em obras como *Public Opinion*, de Lippmann²³, e “A Opinião Pública Não Existe”, de Bourdieu²⁴, também é pertinente a crítica que o próprio Habermas faz sobre a superindividualização e a cientificização da opinião pública, visto que ela não é a soma das opiniões individuais ou um fenômeno capaz de apreensão objetiva²⁵.

20 Freedman aqui recupera uma interessante definição de Jean Seaton, no artigo “A Fresh Look at Freedom of Speech”, publicado em 1998 na revista *Political Quarterly*, vol. 69 (b), p. 127, sobre o sentido atribuído por Mill ao livre mercado de ideias, de que “[...] não é de uma visão do chamado mercado livre ‘neoliberal’ da batalha de ideias, em que o direito de expressão é sacrossanto, e que a melhor ideia é ‘comprada’ e por isso triunfa. Ao invés da selva darwiniana, ele vê o mercado-argumento como um tipo de caldeirão, em que as ideias de variadas forças e mérito são adaptadas e se fundem” (trad. livre).

21 J. Habermas, “Further Reflections on the Public Sphere”, em C. Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT, 1992, pp. 421-461.

22 P. F. Lazarsfeld, “Public Opinion and the Classical Tradition”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 21, pp. 39-53, 1957.

23 W. Lippmann, *Public Opinion*, [s. l.], U.S.A. BN Publishing, 2008 [1922].

24 P. Bourdieu, “A Opinião Pública Não Existe”, em Michel J. M. Thiollet, *Critica Metodológica, Investigação Social & Enquete Operária*, São Paulo, Polis, 1987, pp. 137-151.

25 J. Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*; “Political Communication in the Media Society. Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research”, *Communication Theory*, vol. 16, pp. 411-426, 2006; Ay, *Europa. Escritos Políticos*, Madrid, Trotta, 2009. Em

De todo modo, vemos tanto na teoria quanto na prática esses movimentos de superindividualização e a fragmentação dos espaços públicos, fazendo com que haja disputas na noção de comunicação de interesse público. Aproveitando da abertura semântica do conceito de “interesse público”, enquanto alguns editores e comunicadores entendem que ele se resume a fazer a crítica dos comportamentos privados ou da conduta pessoal de determinadas figuras públicas, empresas de comunicação pública como a BBC buscam definições mais abrangentes e próximas das normas éticas e jurídicas dos Estados democráticos de direito, como questões de interesse coletivo e institucional, tais quais saúde pública, segurança pública, educação, justiça e direitos e garantias fundamentais²⁶.

Outro estudo recente e interessante que traz uma perspectiva de recepção, embora não leve em conta diretamente o impacto de programas de radio-difusão sobre percepções dos públicos, é o artigo “Medo da Violência e Adesão ao Autoritarismo no Brasil”, de Renato Sérgio de Lima *et al.*²⁷, em que os autores buscam atualizar os estudos sobre personalidade autoritária de Theodor Adorno, Levinson, Sanford e Frenkel-Brunswik²⁸, com o intuito de identificar uma escala do autoritarismo no Brasil.

Por meio de pesquisa de opinião para captar percepções das pessoas sobre questões de violência e desobediência às leis, autoritarismo e abuso do poder, Lima e seus coautores tentaram medir essa questão, chegando ao resultado de que temos no Brasil uma forte tendência de legitimar práticas autoritárias. Este estudo é uma sofisticação e atualização de perspectivas de recepção, neste caso sobre a temática da segurança pública e da confiança nas leis. Contudo, temos que fazer a ressalva de que, da mesma forma que estudos mais instrumentais e institucionais de opinião pública, mesmo que levassem em conta impactos do contato desses públicos com programas de radiodifusão, trata-se de uma das dimensões do fenômeno da comunicação, e que, logicamente, têm suas limitações.

No caso de Habermas, que também valoriza pesquisas de recepção e de opinião de pessoas sobre questões de interesse público, tanto que reconheceu

“Political Communication in the Media Society”, Habermas afirma: “Public opinions are hard to pin down; they are jointly constructed by political elites and diffuse audiences from the perceived differences between published opinions and the statistical records of polled opinions. Public opinions exert a kind of soft pressure on the malleable shape of minds. This kind of ‘political influence’ must be distinguished from ‘political power’, which is attached to offices and authorizes collectively binding decisions. The influence of public opinions spreads in opposite directions, turning both toward a government busy carefully watching it and backward toward the reflecting audiences from where it first originated” (p. 417).

26 Esse debate é muito bem feito por autores que contribuíram com o livro *Media and Public Shaming: Drawing the Boundaries of Disclosure* (London, Bloomsbury, 2013), organizado por Julian Petley, professor de sociologia da comunicação da Universidade de Brunel, na Inglaterra. Deste livro indicamos, além do texto de Petley intitulado “Public Interest or Public Shaming”, o texto “The Two Cultures” de John Loyd.

27 R. S. de Lima *et al.*, “Medo da Violência e Adesão ao Autoritarismo no Brasil”, *Opinião Pública*, vol. 26, n. 1, 2020.

28 T. W. Adorno, *Estudos sobre a Personalidade Autoritária*, trad. Francisco Lopez Toledo Correa, Virginia Helena Ferreira da Costa e Carlos Henrique Pissardo, São Paulo, Unesp, 2019 [1950].

a importância de alguns desses estudos para avaliar o potencial de produção de discussões mais arrazoadas na esfera pública²⁹, quando se trata de pensar questões mais gerais sobre comunicação pública e esfera pública, acaba sugerindo que os estudos se debrucem mais sobre conteúdos, ou sobre os temas e as discussões que estão circulando em mídias, do que na soma de opiniões individuais sobre o tema da confiança nas instituições públicas, por exemplo³⁰.

De todo modo, há diversos estudos sendo desenvolvidos a partir do cruzamento entre recepção e problemas de legitimidade do poder, como a abordagem da justeza procedural, trabalhada no Brasil pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP em seu programa de pesquisa Construindo a Democracia no Dia a Dia³¹. Neste caso também são surveys de opinião para analisar as percepções da população, dos agentes públicos, e até mesmo dos jovens com relação às autoridades e às leis, com base nas interações cotidianas que têm com essas autoridades. As conexões dessas percepções com conteúdos e modos de comunicação política, como sugere Habermas, são feitas por outras linhas de pesquisa ligadas ao Núcleo de Estudos da Violência, como “Opinião Pública, Cultura Política Democrática e Legitimidade”³² e “Análise de Representações Sociais e Discursos sobre Segurança Pública, Violência, Direitos Humanos e Democracia”³³.

Economia política e abordagens sistêmicas

Em termos da economia política, ou de abordagens mais sistêmicas, no sentido de tratar das relações entre as lógicas e imperativos de áreas como economia, política, cultura e comunicação, podemos citar inicialmente o clás-

29 J. Habermas, “Political Communication in the Media Society”.

30 Vale a pena trazer esta longa citação de Habermas: “If [...] reliance on radio and television fosters feelings of powerlessness, apathy, and indifference, we should not seek the explanation in the paralyzed state of civil society but in the content and formats of a degenerating kind of political communication itself. // With regard to the colonization of the public sphere by market imperatives, what I have in mind here is simply the redefinition of politics in market categories. [...] Under the pressure of shareholders who thirst for higher revenues, it is the intrusion of the functional imperatives of the market economy into the ‘internal logic’ of the production and presentation of messages that leads to the covert displacement of one category of communication by another: Issues of political discourse become assimilated into and absorbed by the modes and contents of entertainment. Besides personalization, the dramatization of events, the simplification of complex matters, and the vivid polarization of conflicts promote civic privatism and a mood of antipolitics. // [...] The personalization of politics is bolstered by the commodification of programs. Private radio and television stations, which operate under the budget constraints of extensive advertising, are pioneering in this field. Though public broadcasting stations still maintain a different programming structure, they are in the process of adapting to or adopting the model of their private competitors (Jarren & Donges, 2006). Some authors consider the political journalism to which we are accustomed as a model that is being phased out. Its loss would rob us of the centerpiece of deliberative politics” (J. Habermas, “Political Communication in the Media Society”, pp. 422-423, grifos nossos). A citação a Jarren & Donges é do seguinte texto: O. Jarren e P. Donges, *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft [Political Communication in Media Society]*, Wiesbaden [Alemanha], Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

31 <https://nev.prp.usp.br/projetos/pesquisas/>.

32 <https://nev.prp.usp.br/pesquisa/opiniao-publica-cultura-politica-democratica-e-legitimidade/>.

33 <https://nev.prp.usp.br/pesquisa/analise-de-representacoes-sociais-e-discursos-sobre-seguranca-publica-violencia-direitos-humanos-e-democracia/>.

sico *Dialética do Esclarecimento*, de Adorno e Horkheimer³⁴. No conhecido capítulo “A Indústria Cultural: O Esclarecimento como Mistificação das Massas”, Adorno e Horkheimer descrevem o mecanismo de introjeção de imperativos instrumentais do capitalismo tardio nas produções culturais e nas estruturas da psique humana. Nesse processo, as possibilidades da cultura, da política ou mesmo da razão em provocar fissuras na lógica instrumental do “mundo administrado” se revelam definitivamente bloqueadas. A comunicação pública aqui seria nada mais que a manifestação de um imperativo de dominação de cunho instrumental que se reveste de interesse público.

Já a teoria de Niklas Luhmann sobre os meios de comunicação de massa é tratada a partir de sua teoria social dos sistemas, uma teoria inspirada no funcionalismo de Parsons e no biologismo de Maturana, com interessante capacidade de sistematização e de inovação, apesar de tentar importar para o social muitos aspectos das ciências naturais. Em *A Realidade dos Meios de Comunicação*, de acordo com Luhmann, independentemente das visões críticas dos cientistas, sociólogos e filósofos, somos todos influenciados pelo poder desses meios de “construírem a realidade”, pois nosso acesso à realidade é sempre mediado por esses meios³⁵.

Luhmann utiliza para o sistema dos meios de comunicação jornalísticos a dialética entre notícia e não notícia. Ele fala também sobre valores da notícia e de como alguns temas específicos são noticiáveis, no caso da violação das leis. E, se os meios chegam a cumprir uma ideia de comunicação pública, isso se dá por meio de “irritações constantes” de diversos outros subsistemas, instituições e grupos sociais com a comunicação. Mas se os meios assumem para Luhmann uma posição de transitar entre esses vários sistemas, sendo talvez mais *mediums* do que sistemas propriamente ditos, podemos pensar a comunicação pública como um espaço entre as instituições, semelhante à esfera pública pensada por Habermas. A partir dessa reflexão de Luhmann, a questão é como problematizar essas dinâmicas sistêmicas e fazer com que esses meios efetivamente avancem para comunicar questões de interesse público.

Outra obra relevante para os estudos mais sistêmicos de comunicação, e que se relaciona com a área da comunicação pública, é *Dos Meios às Mediações*, de Jesús Martín-Barbero³⁶, que faz uma crítica a Marx ao abordar os meios de comunicação não só como instrumentos, mas como instituições que constituem sentidos e realidades sociais. Isto é, as relações sociais são mediadas por esses meios, e eles mesmos fazem parte da construção dos sentidos dessas relações. Aqui podemos pensar os meios de comunicação cada vez menos como meros instrumentos, e, se não são exatamente sujeitos, trata-se

34 M. Horkheimer e T. W. Adorno, *Dialética do Esclarecimento. Fragmentos Filosóficos*.

35 N. Luhmann, *A Realidade dos Meios de Comunicação*, trad. Ciro Marcondes Filho, São Paulo, Paulus, 2004 [1995].

36 J. Martín-Barbero, *Dos Meios às Mediações. Comunicação, Cultura e Hegemonia*, trad. Ronald Polito e Sérgio Alcides, Rio de Janeiro, UFRJ, 1987.

de entidades que modificam nossa forma de entender a comunicação, a esfera pública, ou o interesse público. Assim, não são meros objetos, pois têm determinada agência, determinados dispositivos e mecanismo de poder que constituem as estruturas de funcionamento e de produção de sentido sobre a comunicação pública.

A teoria de Martín-Barbero de certo modo se relaciona com a teoria do reconhecimento de Axel Honneth e suas reflexões sobre comunicação pública e esfera pública na obra *Freedom's Right*³⁷. Em seu longo capítulo sobre esfera pública democrática, Honneth propõe que essa esfera deve ser cada vez mais relacionada a vivências democráticas, a relações sociais de atribuição recíproca de reconhecimento que garantem as liberdades que formam as relações interpessoais, de mercado, assim como dos espaços públicos.

Com essa tese, Honneth está querendo quebrar a perspectiva mais funcionalista da separação entre sistema e do mundo da vida proposta por Habermas em *Teoria da Ação Comunicativa*, que ainda ecoa na teoria do direito habermasiana. O argumento de Honneth é que a economia ou a burocracia não são sistemas totalmente apartados da sociedade, e por isso temos que pensar cada vez mais o mercado, a democracia e os meios e a comunicação pública como “formas de vida”. Se o interesse público é pensado como forma de vida, como *eticidade*, isso implica trazê-lo para o dia a dia das instituições e suas formas de comunicação, das pessoas e dos grupos sociais, no sentido de uma liberdade social, conceito este formulado a partir de uma atualização de Hegel sobre o conceito de liberdade: de que um só é livre quando reconhece o outro como livre, e vice-versa. Isso deriva da noção hegeliana de “ser consigo mesmo no outro”.

Pensando em comunicação pública, o conceito de liberdade social de Honneth se conecta com sua proposta de “socialização” de atividades jornalísticas³⁸, ou com a ideia de uma comunicação que realmente refleti os interesses das comunidades e das sociedades, e não os imperativos do poder econômico ou político.

Honneth desenvolve esse conceito em seu sentido mais público com base na noção de “arte de comunicação”, formulada por John Dewey em *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*³⁹, que tem dimensões cognitivas, afetivas e de motivação do agir. Esse seria um passo necessário para se pensar na dimensão pública da liberdade social, ou de “engajamento entre cidadãos que se alternam entre falar e escutar, e com isso chegar a acordos sobre a solução mais desejável para problemas sociais”⁴⁰. Para tanto,

37 A. Honneth, *Freedom's Right: The Social Foundations of Democratic Life*, New York, Columbia University Press, 2014 [2011].

38 *Idem*.

39 J. Dewey, *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*, ed. M. Rogers, 3. ed., Ohio, Swallow/Ohio University Press, 2016 [1927].

40 A. Honneth, *Freedom's Right*, p. 291.

[...] as mídias de massa teriam que aprender a usar uma linguagem especial que fosse sociologicamente precisa e compreensível, que tornasse o claro o contexto específico e ainda sim gerasse um entendimento geral. O estado da tecnologia atingido pela mídia impressa, rádio, televisão e filmes permitiria facilmente hoje em dia o desenvolvimento de tal arte. O rádio e a televisão em particular, se fossem de qualquer forma sujeitos aos padrões éticos da mídia e não totalmente subordinados a constrangimentos de lucro capitalistas, poderiam oferecer muitas oportunidades para investigar problemas sociais na forme de “experimentos de grupo”⁴¹⁴².

Por fim, temos na perspectiva da economia política das mídias digitais os estudos de Christian Fuchs, *Communication and Capitalism* e o artigo “*Social Media and the Public Sphere*”⁴³, que trata do conceito de trabalho digital, que é a exploração mais recente do capital relacionada à comunicação social e às liberdades de comunicação. Fuchs explica como essa energia comunicativa e essas liberdades são instrumentalizadas pelas plataformas digitais, meios privados que garantem espaços de interesse público enquanto produzem valor a partir da coleta massiva de dados dos usuários, o que tem sido objeto de grandes discussões na esfera pública.

O argumento de Fuchs é que, como o modelo de negócio das plataformas digitais tem por base a exploração desse trabalho digital, que estimula um comportamento obsessivo, acelerado e incessante de interação com seus dispositivos, e vende informações sobre esses comportamentos para o mercado publicitário, a saída seria a migração dos públicos para plataformas digitais alternativas, garantidas por recursos públicos, e que não operassem com essas estrutura e lógica. Mas, embora seja uma forma de evitar a exploração desse trabalho, ainda fica a questão sobre como uma boa comunicação pública realizada dentro dessas plataformas alternativas poderia contornar uma tendência de fragmentação da discussão pública.

c) Comunicação Pública na Comunicação

Comunicação Política

Com relação à comunicação pública na área da Comunicação, resumimos alguns dos estudos de pesquisadores relevantes para tentarmos visualizar a diversidade das contribuições para o campo. No caso da comunicação política, destacamos os estudos de Rousiley Maia, professora de Comunicação da Universidade Federal de Minas Gerais que tem um estudo prolífico e longevo

41 Ao falar de “experimentos de grupo”, Honneth tem em mente a ideia desenvolvida em texto homônimo por Friederich Pollock na obra escrita em coautoria com Theodor Adorno *Group Experiment and Other Writings: The Frankfurt School on Public Opinion in Postwar Germany*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2011, pp. 9-156.

42 A. Honneth, *Freedom's Right*, p. 291. Tradução livre da edição em inglês.

43 C. Fuchs, *Communication and Capitalism: A Critical Theory*, London, University of Westminster Press, 2020; “Social Media and the Public Sphere”, *Reflections*, vol. 12, n. 1, 2014.

sobre comunicação social e deliberação, com trabalhos sobre conteúdos jornalísticos e impactos na esfera pública, operacionalizando muitos conceitos de Habermas, principalmente em seu grupo de pesquisa Laboratório de Estudos sobre Mídia e Esfera Pública (Lemep)⁴⁴. Mais recentemente, Maia organizou um livro chamado *Recognition and the Media*⁴⁵, em que a teoria de Honneth é mobilizada em estudos sobre conflitos sociais e sobre o papel das mídias de massa nas dinâmicas de desrespeito e de problematização de injustiças.

Um colega de Rousiley Maia de longa data, e que hoje lidera o Centro de Estudos Avançados sobre Democracia Digital (CEADD)⁴⁶, que faz parte dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia ligados ao CNPq, é o professor Wilson Gomes, da UFBA. Esse centro tem congregado diversos centros de estudos de internet e democracia no Brasil e em outros países. Gomes mais recentemente tem produzido diversos estudos sobre *fake news*⁴⁷, relações entre internet e democracia⁴⁸, movimentos sociais, discursos de ódio, entre outros. No caso da comunicação política, sua conexão com a comunicação de interesse público está ligada aos espaços comunicativos proporcionados pelas diferentes expressões da democracia, aos espaços de deliberação digital, sociais ou estatais, e também aos estudos sobre governo aberto.

Economia Política da Comunicação

Quando se trata da economia política da comunicação, que aprofunda a partir dos meios de comunicação e das indústrias da cultura a discussão marxiana sobre economia política, destacamos os conhecidos trabalhos de César Bolaño, como *Indústria Cultural: Informação e Capitalismo* e “Economia Política da Internet e os Sites de Redes Sociais”⁴⁹. Bolaño e diversos outros pesquisadores latino-americanos, como Alain Herscovici e Valério Brittos, são responsáveis pela formação deste campo de reflexão crítica sobre as indústrias da informação e da comunicação dentro da chamada reorganização produtiva do capital a partir das tecnologias digitais.

Primeiramente, esses pesquisadores chamaram a atenção para os problemas de revalorização do capital que fizeram uso da massificação das comunicações em meados do século XX. Nesse processo, a economia da informação e dos serviços não teria dispensado, mas se acoplado à economia industrial de bens e manufaturas. Os estudos também demonstraram que a suposta democratização das comunicações a partir da internet não foi coetânea a uma

44 R. Maia (coord.), *Mídia e Deliberação*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

45 R. Maia (ed.), *Recognition and the Media*, New York, Palgrave, 2014.

46 <https://inctdd.org/en/>.

47 W. Gomes, “Fake News, um Fenômeno de Comunicação Política entre Jornalismo, Política e Democracia”, *Estudos em Jornalismo e Mídia*, vol. 16, n. 2, pp. 33-45, jul.-dez. 2019.

48 W. Gomes, *A Democracia no Mundo Digital: História, Problemas e Temas*, São Paulo, Edições Sesc, 2018.

49 C. Bolaño, *Indústria Cultural: Informação e Capitalismo*, São Paulo, Hucitec, 2000; “Economia Política da Internet e os Sites de Redes Sociais”, *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura*, vol. 16, n. 2, pp. 71-84, 2014.

descentralização da propriedade dos grandes conglomerados midiáticos de radiodifusão, e mais recentemente os digitais. Pelo contrário, como Bolaño já previa em *Indústria Cultural: Informação e Capitalismo*, essa democratização do acesso à informação ocorre junto ao fortalecimento do capital privado nas comunicações, e a sofisticação da lógica de publicidade hipersegmentada tem continuidade na economia da cultura de massa e na economia digital.

Essa área de estudos de Economia Política da Comunicação (EPC) influenciou gerações de pesquisadores e pesquisadoras, como Helena Martins, que recentemente publicou o livro *Comunicações em Tempos de Crise: Economia e Política*⁵⁰, mas também fortaleceu as agendas de pesquisadores, como Murilo César Ramos e Venícius Lima, e de atores sociais que lutam pela democratização das comunicações e a inclusão digital no Brasil, como o Intervozes e o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações. Tais movimentos serviram de base também para os grupos e iniciativas que deram origem ao Marco Civil da Internet e à Lei Geral de Proteção de Dados.

Outros estudos que merecem destaque nessa área, e que se conectam também com a comunicação política e democracia digital, são os trabalhos de Sérgio Amadeu da Silveira, como *Tudo sobre Todos: Redes Digitais, Privacidade e Venda de Dados Pessoais*⁵¹, e mais recentemente o debate sobre modulação algorítmica, responsabilidade algorítmica e personalidade eletrônica⁵².

Comunicação Pública

Os estudos mais específicos de comunicação pública na área da comunicação têm na obra de Heloiza Matos uma de suas referências. Sua proposta é desenvolver um estudo mais institucional da comunicação pública, pensando-a como uma área interna da comunicação política⁵³. A autora também recupera alguns conceitos relacionados, como capital social, para se pensar a esfera pública⁵⁴. A partir desse conceito é possível compreender mais a fundo a tese de Habermas sobre a “refeudalização”⁵⁵, ou a manutenção de uma esfera pública representativa dentro da comunicação pública como forma de explicar as dinâmicas de poder e desigualdade de *status* entre atores que atravessam esse campo.

Também valem menção os estudos de Eugênio Bucci, como *O Estado de Narciso*⁵⁶, em que descreve como a comunicação pública foi capturada por um Estado narcísico, se torna propaganda e sucumbe às lógicas do espetáculo e da

50 H. Martins, *Comunicações em Tempos de Crise: Economia e Política*, São Paulo, Expressão Popular, 2020.

51 S. A. da Silveira, *Tudo Sobre Todos: Redes Digitais, Privacidade e Venda de Dados Pessoais*, São Paulo, Sesc, 2017.

52 S. A. da Silveira, “A Noção de Modulação e os Sistemas Algorítmicos”, em J. Souza, R. Avelino e S. A. Silveira (orgs.), *A Sociedade de Controle: Manipulação e Modulação nas Redes Digitais*, São Paulo, Hedra, 2019.

53 H. Matos, “Comunicação Política e Comunicação Pública”, *Organicom*, ano 3, n. 4, 2006.

54 H. Matos, *Capital Social e Comunicação: Interfaces e Articulações*, São Paulo, Summus, 2009.

55 J. Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*.

56 E. Bucci, *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

autopromoção. A tese de Bucci é que o Estado, no fundo, se apropria e subverte a comunicação pública para uma comunicação personalizada, que toca na vaidade dos agentes públicos, numa espécie de guerra de propaganda que tem por fim último a manutenção de espaços de poder. Mais recentemente, no livro *Existe Democracia Sem Verdade Factual?*⁵⁷, Bucci recupera a noção de verdade factual, como proposta por Hannah Arendt em *Entre o Passado e o Futuro*⁵⁸, para falar tanto da comunicação de interesse público ligada ao jornalismo quanto da comunicação estatal, que também não pode faltar com a veracidade, sob pena da perda de confiança e legitimidade, o que resulta num apoio seletivo da sociedade. Quando o Estado mente deliberadamente e não se corrige, estamos diante de um vício muito grave da comunicação pública. Entramos aqui também no problema das informações fraudulentas, ou *fake news*, sobretudo quando são produzidas por canais e agentes políticos ligados a secretarias de governos.

Notamos que esses estudos de Bucci têm uma perspectiva crítica, embora mais descriptiva dos problemas da comunicação pública, ainda que parâmetros dessa comunicação estejam definidos na Constituição Federal, especialmente a partir do art. 37, p. 1º. De acordo com este parágrafo, a publicidade e a comunicação estatais têm de ser feitas de forma educativa, informativa e não podem personalizar de modo algum agentes públicos ou gestões governamentais⁵⁹.

d) Comunicação Pública como Área Transdisciplinar

Primeiramente, devemos salientar que muitos dos estudos citados anteriormente são interdisciplinares, isto é, combinam com a Comunicação métodos e conceitos de diferentes áreas do conhecimento. A escolha para categorizá-los nas diferentes áreas acima, tais quais Direito, Ciências Sociais, Filosofia e Comunicação, teve uma função didática, além de indicar o fato de que, afora poucas exceções da área da comunicação, a comunicação pública não é vista propriamente como um fenômeno complexo, mas como um objeto de pesquisa mais delimitado, às vezes secundário, além de ser abordado de maneira mais descritiva.

Nos estudos selecionados para esta parte encontramos a comunicação pública não como um objeto ou uma área delimitada do conhecimento, mas como um fenômeno que deve ser pensado a partir de combinações não hierárquicas entre diferentes áreas do conhecimento científico, somadas ao conhecimento prático, assim como também dos saberes da cultura e das artes, o que demanda uma perspectiva mais transdisciplinar⁶⁰.

57 E. Bucci, *Existe Democracia Sem Verdade Factual?*, São Paulo, Estação das Letras e Cores, 2019.

58 H. Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2011 [1961].

59 E. Bucci, *O Estado de Narciso*.

60 Para o pensador Hilton Japiassu, enquanto a interdisciplinaridade já representa um questionamento à fragmentação e à hierarquização dos conhecimentos e saberes, seu esforço por quebrar as barreiras entre

Interfaces entre Direito e Comunicação: Abordagens Empírico-Normativas

Quando se trata de abordagens empírico-normativas entre direito e comunicação, isto é, que relacionam estudos científicos com reflexões normativas sobre os princípios de justiça e correção envolvidos, podemos citar os estudos de Jorge Duarte, que trazem uma perspectiva ampla da comunicação pública como uma comunicação de interesse público, realizada tanto por empresas privadas de comunicação quanto por empresas públicas e estatais, além de outros atores da sociedade civil. Essa noção é mais processual e combina descrições e noções normativas. Com Duarte podemos dizer que a comunicação pública é aquela que circula e ao mesmo tempo constitui os espaços de problematização e tematização da esfera pública:

A Comunicação Pública ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação e interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e sociedade civil – inclusive partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão individualmente) em temas de interesse público. Ela trata do compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca do atendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva. A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo⁶¹.

Outra referência nessa perspectiva empírico-normativa são os textos de Mariângela Haswani, para quem, com apoio em uma literatura de referência italiana⁶², a comunicação pública congrega tanto uma dimensão de serviço de informações necessárias à cidadania que vão “do dado ao compartilhamento” quanto uma dimensão de comunicação normativa que é pressuposto da vigência das leis⁶³, ao que nós acrescentaríamos, tanto da validade quanto da legitimidade dessas leis.

Com Haswani podemos dizer que a melhora da comunicação das leis, ou de uma comunicação dos direitos, no sentido de uma atenção da linguagem do direito para com o dever de compreensibilidade do cidadão interessado, é parte fundamental da realização dos princípios da publicidade e da comunicação.

as disciplinas para produzir um conhecimento profundo, e que responda aos desafios interconectados e globais que vivemos, exige também uma abordagem transdisciplinar, que diz respeito “[...] ao que está entre as disciplinas, através delas e além de cada uma”. Japiassu entende que “[...] as pesquisas transdisciplinares tendem a se apoiar nas diferentes atividades, não só das ciências, mas das artes, da poesia, da filosofia, da teologia e do pensamento simbólico” (H. Japiassu, “O Sonho Transdisciplinar”, *Desafios*, vol. 3, n. 1, 2016, pp. 3 e 8).

61 J. Duarte, “Comunicação Pública”, em L. M. da Silva (org.), *Comunicação Pública: Algumas Abordagens*, Brasília, Casa das Musas, 2010, p. 2.

62 Alguns dos autores e obras italianas com as quais Haswani dialoga são: F. Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, Roma, Carocci, 2000; C. Brotto, *Comunicazione e Relazione all’Interno dell’Ente Pubblico*, San Marino, Maggioli, 2005; S. Rolando, *Comunicazione Pubblica: Modernizzazione dello Stato e Diritti del Cittadino*, Milano, Ore, 1992; e P. Mancini, *Manuale di Comunicazione Pubblica*, 5. ed., Bari, Editori Laterza, 2008.

63 M. Haswani, *Comunicação Pública: Bases e Abrangência*, São Paulo, Saraiva, 2013.

cação pública. Pois, nas palavras de Haswani: “[...] sem conhecimento das leis não há como cobrar ao cidadão o seu cumprimento e, do outro lado, não há como reivindicar ao Estado a realização dos direitos fundamentais e sociais a que fazem jus”⁶⁴.

Contudo, sabemos que a história e a tradição da comunicação ligada ao sistema jurídico e ao interesse público no Brasil tem feito conviver expectativas normativas próximas dos princípios da esfera pública pensados por Habermas, como os direitos e deveres de comunicação previstos na Constituição de 1988, com interesses de poder de cunho patrimonialista, patriarcal e branco, que impedem de diversas formas a realização dessas expectativas⁶⁵.

É por esses motivos que temos buscado, em estudos como *O Direito da Comunicação*⁶⁶ e “*Selective Solidarity and Discursive Modulation in the Brazilian Public Sphere*”⁶⁷, conectar os princípios da comunicação dos direitos, no sentido da comunicação pública necessária à legitimidade do direito, aos direitos de comunicação e a experiências de reconhecimento no plano normativo, ao mesmo tempo que realizamos diagnósticos desses princípios no presente da esfera pública política brasileira. A comunicação pública estaria, portanto, nos espaços de encontro dos direitos de comunicação com a comunicação dos direitos. Nossa finalidade, portanto, é identificar os graus de realização e as distorções específicas desses princípios nos discursos e debates públicos, ou seja, nas práticas de comunicação dos direitos que compõem as esferas públicas nacional, internacional e transnacional⁶⁸.

Com isso, podemos problematizar primeiramente a existência, no Brasil e em outras sociedades, de uma esfera pública política nos moldes normativos pensados por Habermas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* e em *Direito e Democracia*⁶⁹, que incluem a proteção constitucional da esfera privada e a publicidade crítica do poder político, além dos direitos individuais de comunicação e de participação. Em estudos mais recentes, como “*Political Communication in the Media Society*”, de 2006, adicionam-se a esses princípios a própria esfera pública política, como espaços de comunicação de interesse público independentes do mercado e do Estado e capazes de facilitar uma comunicação diversificada e plural entre públicos especialistas e públicos informais. Nunca

64 M. Haswani, “O Discurso Obscuro da Lei”, em H. Matos (org.), *Comunicação Pública. Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*, São Paulo, ECA/USP, 2013, p. 34.

65 *Idem*.

66 V. Blotta, *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública Política*, São Paulo, Fiuba, 2013.

67 V. Blotta, “*Selective Solidarity and Discursive Modulation in the Brazilian Public Sphere*”, *Comparative Sociology*, vol. 19, pp. 729-740, 2020.

68 Uma referência importante para se pensar em estudos teóricos e empíricos sobre esfera pública transnacional são, além do conhecido estudo de Nancy Fraser sobre transacionar a esfera pública (N. Fraser, *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New York, Columbia University Press, 2009), os trabalhos de Bernhard Peters, como B. Peters et al., “*National and Transnational Public Spheres: The Case of the EU*”, *European Review*, vol. 13, pp 139-160, 2005.

69 J. Habermas, *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*, trad. Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro, Templo Brasileiro, 1997, 2 vols.

é demais lembrar que o próprio Habermas entende esses princípios como necessários em sociedades que se pretendem democráticas, mas também como “ficções metodológicas” que, embora dificilmente realizáveis na prática, permitem avaliações do seu nível de eficácia, tanto quanto da intrusão de imperativos do mercado e da política. Assim, além dessa problematização, nosso esforço se volta para encontrar os potenciais e demandas normativas próprias da esfera pública e da comunicação pública brasileiras, bem como seus bloqueios e distorções.

e) Comunicação Pública nos Estudos Decoloniais e Antirracistas

Uma das discussões mais urgentes e importantes em diversas áreas do conhecimento e da vida política e social, no Brasil e no mundo, são os pensamentos e movimentos decoloniais e antirracistas, que combatem os vieses e injustiças do colonialismo, do racismo institucional e estrutural, do eurocentrismo e do capitalismo, com fortes impactos na área da comunicação pública. Um expoente dessa área é Dennis de Oliveira, com *Jornalismo e Emancipação*⁷⁰, que traz uma perspectiva do jornalismo como comunicação dialógica, com inspiração na noção freiriana de diálogo, no sentido de uma construção coletiva relacionada ao mundo e aos contextos. Podemos relacionar essa noção emancipatória do jornalismo com uma comunicação de interesse público que se constitui por meio de interações críticas, abrindo espaço para uma pluralidade de sujeitos ao respeitar e valorizar suas identidades, suas visões de mundo, suas expressões e opiniões.

Outro estudioso de referência nessa área é Ricardo Alexino Ferreira, que investiga, a partir de suas reflexões sobre a “etnomidialogia”, a diversidade nas mídias, das mídias e para as mídias e para a sociedade⁷¹. A diversidade para Ferreira é objeto e princípio da comunicação pública, sendo pensada no sentido de diversidade racial, étnica, identitária, e também nas diversas áreas da sociedade, como a Informação, a Ciência, a Economia, o Direito, a Política, a Moral, os Costumes, a Cultura e as Artes. A partir dessa perspectiva entendemos que a comunicação pública precisa abranger essas diversidades num sentido profundo, sem o quê não se trata de comunicação pública.

Um autor que também vale destacar é Anshuman Mondal, professor de literatura e estudos pós-coloniais da Universidade de East Anglia, na Inglaterra. Em suas obras, como *Islam and Controversy*⁷², em que trata da diversidade religiosa e suas relações com a liberdade de expressão dentro da literatura e da

70 D. de Oliveira, *Jornalismo e Emancipação. Uma Prática Jornalística Baseada em Paulo Freire*, Curitiba, Apris, 2017.

71 R. A. Ferreira, “Etnomidialogia: Diversidade e sua Interseção com a Difusão Científica”, *Anais da Intercom*, 2015.

72 A. Mondal, *Islam and Controversy. The Politics of Free Speech after Rushdie*, New York, Palgrave Mcmillan, 2014.

comunicação, Mondal faz uma crítica ao absolutismo das visões ultraliberais da liberdade de expressão, que se fortaleceram com as reações ocidentais à sentença de morte (*fatwa*) decretada em 1989 pelo Aiatolá Khomeini, do Irã, a Salman Rushdie, autor dos *Versos Satânicos*, obra publicada naquele mesmo ano. Como resposta à perspectiva absolutista de liberdade de expressão, ele propõe uma “ética da propriedade” (*property*), isto é, uma perspectiva mais moral e cultural de liberdade de expressão que pergunta “o que é ‘apropriado’ dizer”, e não “qual meu limite de dizer tudo aquilo que quero dizer”.

Além de uma ética da propriedade, Mondal propõe uma ética da leitura, discutindo como devemos recepcionar e considerar os textos e conteúdos. Trata-se de uma crítica moral da liberdade de expressão, mas de cunho pragmático e social, pois considera os contextos de globalização e de diversidade cultural e as relações de poder envolvidas nesses contextos, o que também deve ser considerado nas orientações de uma comunicação pública e de seus modos de informar e promover discussões sobre questões de interesse comum.

Estudos sobre Net-Ativismo: Perspectiva “Ecológica” da Comunicação Pública

Por fim, ressaltamos os estudos sobre ativismo na internet que trazem uma perspectiva ambiental e ecológica sobre a rede e a comunicação de interesse público. Com inspiração em teorias como a do sujeito-ator de Bruno Latour e de filósofos pós-humanistas como o próprio Niklas Luhmann, ou mesmo autores que defendem a ideia dos “direitos da natureza”, como Roderick Nash⁷³, teóricos como Massimo di Felice e outros em torno do “Manifesto da Cidadania Digital” têm pensado nas tecnologias, mídias e dados e conexões da era digital não como instrumentos ou espaços, mas como sujeitos-atores da política, como “objetos” que têm agência no mundo. Nesse sentido, as redes e sistemas digitais de dados e informações operam como “info-ecologias” e constituem “ecossistemas transsubstanciativos”⁷⁴.

A partir dessa perspectiva mais “ecocêntrica” e menos antropocêntrica de comunicação e de sociedade, podemos deduzir que a comunicação pública seria aquela que acontece nas dinâmicas sociais e políticas, nos espaços de problematização daquilo que é público e comum, e junto às tecnologias e meios de comunicação, que não são também estanques ou instrumentais, posto que são partes desse “ambiente-comunicação”. Por essa via, teríamos que transcender a perspectiva moderna do sujeito-intérprete, falante e judicante, para pensar também como essas estruturas e dinâmicas constituem o campo da comunicação de interesse público. Nesse sentido, não se trata somente de

73 R. Nash, *The Rights of Nature. A History of Environmental Ethics*, Wisconsin, University of Wisconsin Press, 1989.

74 M. di Felice e S. Surrenti, “Nem Naturais, Nem Artificiais: As Info-Ecologias e as Qualidades Simpoieticas dos Ecossistemas Conectados”, *Civitas*, vol. 21, pp. 293-303, 2021.

defender e proteger a comunicação pública como um *bem dos sujeitos*, das coletividades e sociedades, mas pensar que ela tem, da mesma forma que a comunicação social, a esfera pública e a própria natureza, direitos e deveres de proteção aos quais os humanos devem atender, ainda que a comunicação pública, enquanto dimensão fundamental da vida social, não tenha ela própria responsabilidades diante dos sistemas moral ou jurídico, iguais às responsabilidades dos sujeitos, pessoas e instituições que trabalham com a comunicação de interesse público.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO ELO ENTRE TEORIA E PRÁTICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Depois de todas as discussões traçadas acima, podemos esboçar algumas reflexões finais sobre comunicação pública e suas relações com a comunicação dos direitos, a esfera pública e o Estado democrático de direito. Entendemos que a comunicação pública se dá no encontro entre a comunicação social, composta pelo exercício das liberdades individuais e coletivas de comunicação por atores sociais, com a comunicação de interesse público feita por canais privados e públicos e com a comunicação estatal, ou seja, as ações de publicidade, justificação e visibilidade dos direitos feita pelos poderes estatais e agências governamentais. Quando a comunicação pública se relaciona sobretudo com questões morais e políticas, estamos não somente diante do exercício das liberdades individuais e coletivas de comunicação, mas também diante do processo de comunicação dos direitos.

A partir dessa formulação, podemos dizer que não temos condições de aceitar e participar do Estado de direito se não há uma contribuição efetiva do Estado, e de outros entes sociais responsáveis pela comunicação de interesse público, para garantir espaços abertos e qualificados de informação, comunicação e representação. Não é só responsabilidade do cidadão e da sociedade civil organizada apresentar e justificar suas demandas normativas perante a esfera pública, tampouco é só responsabilidade de empresas de comunicação de interesse público, como a imprensa, garantir as informações públicas necessárias para podermos ser cidadãos ativos. O Estado e as instituições de interesse público também têm esse dever. Caso contrário, não há que se falar em legalidade, validade ou legitimidade das normas jurídicas e sociais, das políticas públicas, e do próprio sistema político.

Por isso podemos complementar a tese de Habermas de que um direito discursivo e democrático precisa garantir direitos individuais de comunicação e participação⁷⁵, propondo a necessidade de serem combinados com os deveres de uma boa comunicação pública que envolva, além de informação de interesse público e educativo, publicidade e comunicação estatal e governamental em

75 J. Habermas, *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*.

relação aos direitos. Aqui a comunicação social e a estatal se misturam como comunicação pública no processo de comunicação dos direitos, no sentido do encontro possível entre soberania popular e direitos humanos, e numa relação de cooriginariedade e complementaridade. A comunicação do direito implica que tanto os órgãos de imprensa quanto outras mídias de interesse público, da radiodifusão e telecomunicações às mídias digitais, têm que operar dentro dessa perspectiva normativa.

Desta forma é possível conectar também a comunicação pública ao conceito de esfera pública política, ou os espaços do uso comum da razão e da comunicação pela sociedade, que buscam constante independência, e não ausência do Estado ou do mercado. Isso quer dizer que a comunicação pública, a esfera pública e a comunicação dos direitos não podem ser garantidas somente a partir da possibilidade de lucro de uma mídia social, ou do pagamento pelos indivíduos a um canal privado, mas também por recursos públicos que não sejam geridos diretamente pelo Estado. Quer dizer, por meio de fundos independentes e públicos, ou por órgãos que tenham fundos próprios e administração independente. Retomamos o sentido do adjetivo “pública” da comunicação: qualidade de algo que é de todos os indivíduos, mas não isoladamente, e sim coletiva e transindividualmente. Somente nessas condições a comunicação pública estabelece um espaço social em que as liberdades individuais, sociais e políticas podem se constituir e coexistir.

É por isso que dizemos que a comunicação pública, umbilicalmente ligada ao processo de comunicação dos direitos, garante tanto a eficácia quanto a pretensão de legitimidade do Estado democrático de direito. Ou seja, a comunicação pública é o elo da esfera pública com o Estado e o elo entre sua eficácia e legitimidade. É nela que se possibilita a “transcendência imanente” do “nós” da esfera pública⁷⁶. O acesso à informação, a comunicação pública e os direitos da comunicação, nesse encontro da comunicação social e da comunicação estatal, dão condições tanto para a eficácia e a validade das leis e dos princípios do Estado quanto para uma cultura de respeito à lei. Isso nos ajuda a explicar por que há, no Brasil, fenômenos correlatos de seletividade e desigualdade estrutural na aplicação das leis, com uma seletividade e desigualdade de respeito e obediência pelas instituições sociais e pelos cidadãos⁷⁷. Um dos problemas

76 A. Honneth, *Das Recht der Freiheit. Grundriss einer demokratischen Sittlichkeit*, Berlin, Suhrkamp, 2011.

77 No Relatório de Pesquisa de 2012 do Núcleo de Estudos da Violência, essa relação entre seletividade da aplicação da lei e seletividade do apoio da população tem o acesso à informação como um dos principais elos: “When we evaluate the precariousness of the right to access information in Brazil, we do not mean that governmental agencies are totally opaque or that they resist their duty of transparency, but that these efforts are erratic and vary in space and time. This indicates again the problem of the unpredictability of state actions, and also a type of selectiveness in the performance of its duties. This selectiveness results in unequal conditions for the democratic control of political power, contributing to a similar selectivity in society’s support for the rule of law and for the support for individual and democratic freedoms. In other words, the lack of universality and equality in the exercise of power by the state seems to inspire a pragmatic or merely self-serving support for democratic institutions and human rights on the part of the population, who show little interest in the collective good” (Center for the Study of Violence, 12th Report, Cepid Fapesp

principais dessa lógica perversa tem a ver uma comunicação dos direitos definitoriais, desigual e distorcida por interesses contrários àquilo que deveria ser de acesso comum e livre a todas e todos.

Para uma reflexão final sobre a conexão entre comunicação pública e o Estado democrático, podemos recuperar a parábola “Diante da Lei”, que consta do capítulo nove da obra *O Processo* de Franz Kafka⁷⁸. Nesse capítulo, Joseph K está ainda buscando entender por quem e o porquê está sendo processado, quando entra numa igreja, onde pela primeira vez é escutado por um clérigo que resolve descer de um púlpito alto para conversar com ele sobre seu processo. O clérigo então conta a parábola, que é apresentada da seguinte forma:

Diante da Lei está um porteiro. Um homem do campo dirige-se a este porteiro e pede para entrar na lei. Mas o porteiro diz que agora não pode permitir-lhe a entrada. O homem do campo reflete e depois pergunta se então não pode entrar mais tarde. “É possível”, diz o porteiro, “mas agora não”. Uma vez que a porta da lei continua como sempre aberta, e o porteiro se põe de lado, o homem se inclina para olhar o interior através da porta. Quando nota isso, o porteiro ri e diz: “Se o atrai tanto, tente entrar apesar da minha proibição. Mas veja bem: eu sou poderoso. E sou apenas o último dos porteiros. De sala para, porém, existem porteiros cada um mais poderoso que o outro. Nem mesmo eu posso suportar a visão do terceiro”. O homem do campo não esperava tais dificuldades: a lei deve ser acessível a todos e a qualquer hora [*das Gesetz soll doch jedem und immer zugänglich sein – Zugang*: acesso, entrada], pensa ele; agora, no entanto, ao examinar mais de perto o porteiro, com o seu casaco de pele, o grande nariz pontudo e a longa barba tártara, rala e preta, ele decide que é melhor aguardar até receber a permissão de entrada. O porteiro lhe dá um banquinho e deixa-o sentar-se ao lado da porta. Ali fica sentado dias e anos. Ele faz muitas tentativas para ser admitido, e cansa o porteiro [também utilizada a palavra *Wächter*, guarda, ou faroleiro] com os seus pedidos. Muitas vezes o porteiro submete o homem a pequenos interrogatórios, pergunta-lhe a respeito da sua terra e de muitas outras coisas, mas são perguntas indiferentes [*teilnahmslose Fragen* – perguntas “sem participação”], como as que costumam fazer os grandes senhores, e no final repeete-lhe sempre que ainda não pode deixá-lo entrar. O homem, que havia se equipado para a viagem com muitas coisas, lança mão de tudo, por mais valioso que seja, para subornar o porteiro. Este aceita tudo, mas sempre dizendo: “Eu só aceito para você não achar que deixou de fazer alguma coisa”. Durante todos esses anos, o homem observa o porteiro quase sem interrupção. Esquece os outros porteiros e este primeiro parece-lhe o único obstáculo para a entrada na lei. Nos primeiros anos, amaldiçoa em voz alta o acaso infeliz; mais tarde, quando envelhece, apenas resmunga consigo mesmo. Torna-se infantil, e uma vez que, por estudar o porteiro anos a fio, ficou conhecendo até as pulgas da sua gola de pele, pede a estas que o ajudem a fazê-lo mudar de opinião [*umzustimmen* – literalmente mudar de “tom” ou de “voz”]. Finalmente, sua vista enfraquece e ele não sabe se de fato está escurecendo em volta ou se apenas os olhos o enganam. Contudo, agora reconhece no escuro um brilho que irrompe inextinguível da porta da lei. Mas já não tem mais muito tempo

Program, p. 79).

78 F. Kafka, *O Processo*, trad. Modesto Carone, São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

de vida. Antes de morrer, todas as experiências daquele tempo convergem na sua cabeça para uma pergunta que até então não havia feito ao porteiro. Faz-lhe um aceno para que se aproxime, pois não pode mais endireitar o corpo enrijecido. O porteiro precisa curvar-se profundamente até ele, já que a diferença de altura mudou muito em detrimento do homem. “O que é que você ainda quer saber?”, pergunta o porteiro. “Você é insaciável”. “Todos aspiram à lei”, diz o homem. “Como se explica que, em tantos anos, ninguém além de mim pediu para entrar?” O porteiro percebe que o homem já está no fim, e para ainda alcançar sua audição em declínio, ele berra: ‘Aqui ninguém mais podia ser admitido, pois esta entrada estava destinada só a você. Agora eu vou embora e fecho-a’⁷⁹.

Depois de contar essa parábola, o clérigo traz um ensinamento a Joseph K. Além da leitura dominante de que o guarda estava enganando o homem do campo, haveria uma interpretação diferente e minoritária da parábola, de que o guarda não sabia qual era de fato seu dever. Não sabia que seu dever era garantir o acesso desse homem à lei. Esse dever decorre da ideia que o homem do campo havia aprendido, de que todo mundo deveria ter acesso à lei. E significa que o dever da lei de prover conhecimento e acesso da população a ela é um dos princípios e deveres mais importantes do Estado democrático de Direito. Outra curiosidade é que na versão d'*O Processo* feita pelo cineasta Orson Welles essa parábola dá início ao filme, e notamos que, ao final dela, a porta da lei não é totalmente fechada pelo guarda. Ela fica entreaberta, deixando ainda um feixe de luz passar por ela. Aqui temos outro sinal de que mesmo em Kafka há alguma abertura para a crítica e a realização dos princípios do Estado de direito.

Em outro texto, “O Problema de Nossas Leis”, publicado na coletânea *The Complete Short Stories*⁸⁰, Kafka diz que o problema de nossas leis é que elas não são conhecidas. Elas são feitas por alguns nobres. E é uma coisa extremamente dolorosa ser governado por leis que não conhecemos. Assim, se invertermos ou “virarmos do avesso” a tragédia kafkiana, vemos que o princípio de acesso à lei, de conhecer a lei, ou poder saber sobre a lei que nos governa talvez seja o princípio básico do Estado de direito, do Estado que se pretende moderno e, mais ainda, democrático. E se a comunicação pública, ou a comunicação dos direitos estariam em algum lugar nessa parábola, não seria na figura guarda, na própria Lei ou nas reivindicações do homem do campo, e sim no espaço gerado pelos diálogos entre o homem do campo, o guarda e a Lei. Nosso dever é compreender melhor esse espaço para descobrir como inverter de fato as tendências kafkianas da comunicação pública.

79 *Idem*, pp. 261-263, com observações nossas entre colchetes a partir do original em alemão.

80 F. Kafka, *The Complete Short Stories*, ed. Nahum Glatzer, London, Vintage, 2005.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. W. *Estudos sobre a Personalidade Autoritária*. Trad. Francisco Lopez Toledo Correa, Virginia Helena Ferreira da Costa e Carlos Henrique Pissardo. São Paulo, Unesp, 2019.
- ARENKT, H. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo, Perspectiva, 2011.
- BOLAÑO, C. *Indústria Cultural: Informação e Capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 2000.
- _____. “Economia Política da Internet e os Sites de Redes Sociais”. *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura*, vol. 16, n. 2, pp. 71-84, 2014.
- BLOTTA, V. *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública Política*. São Paulo, Fiuza, 2013.
- _____. “Selective Solidarity and Discursive Modulation in the Brazilian Public Sphere”. *Comparative Sociology*, vol. 19, pp. 729-740, 2020.
- BOURDIEU, P. “A Opinião Pública Não Existe”. In: THIOLLENT, Michel J. M. *Crítica Metodológica, Investigação Social & Enquete Operária*. São Paulo, Polis, 1987, pp. 137-151.
- BUCCI, E. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.
- _____. *Existe Democracia Sem Verdade Factual?* São Paulo, Estação das Letras e Cores, 2019.
- CENTER FOR THE STUDY OF VIOLENCE. *12th Report*. Cepid Fapesp Program, 2012.
- COSTELLA, A. *Direito da Comunicação. Doutrina – Legislação – Jurisprudência Relativas a Questões de Jornais, Rádio e Televisão*. São Paulo, RT, 1976.
- CURRAN, J. & SEATON, J. *Power Without Responsibility. Broadcasting and the Press in Britain*. London, Routledge, 2003.
- DEWEY, J. *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*. Ed. M. Rogers. 3. ed. Ohio, Swallow/Ohio University Press, 2016.
- DI FELICE, M. et al. “Manifesto pela Cidadania Digital”. *Lumina*, vol. 12, n. 3, pp. 3-7, set.-dez. 2018
- DI FELICE, M. & SURRENTI, S. “Nem Naturais, Nem Artificiais: As Info-Ecologias e as Qualidades Simpóieticas dos Ecossistemas Conectados”. *Civitas*, vol. 21, pp. 293-303, 2021.
- DUARTE, J. “Comunicação Pública”. In: SILVA, L. M. da (org.). *Comunicação Pública: Algumas Abordagens*. Brasília, Casa das Musas, 2010.
- FERREIRA, A. *Direito à Informação, Direito à Comunicação: Direitos Fundamentais*

na Constituição Brasileira. São Paulo, Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

FERREIRA, R. A. "Etnomidialogia: Diversidade e sua Interseção com a Difusão Científica". *Anais da Intercom*, 2015.

FIORILLO FILHO, C. P. *O Direito de Antena em Face do Direito Ambiental no Brasil*. Rio de Janeiro, Saraiva, 2000.

FRASER, N. *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York, Columbia University Press, 2009.

FREEDMAN, D. *The Politics of Media Policy*. Cambridge, Polity, 2008.

FUCHS, C. "Social Media and the Public Sphere". *Reflections*, vol. 12, n. 1, 2014.

_____. *Communication and Capitalism: A Critical Theory*. London, University of Westminster Press, 2020.

GOMES, W. *A Democracia no Mundo Digital: História, Problemas e Temas*. São Paulo, Edições Sesc, 2018.

_____. "Fake News, um Fenômeno de Comunicação Política entre Jornalismo, Política e Democracia". *Estudos em Jornalismo e Mídia*, vol. 16, n. 2, pp. 33-45, jul.-dez. 2019.

GONÇALVES, J. R. *Acesso à Informação das Entidades Públicas*. Lisboa, Almedina, 2002.

HABERMAS, J. "Further Reflections on the Public Sphere". In: CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MIT, 1992, pp. 421-461.

_____. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997, 2 vols.

_____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*. 2. ed. Trad. Flávio Kochte. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003.

_____. "Political Communication in the Media Society. Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research". *Communication Theory*, vol. 16, pp. 411-426, 2006.

_____. *Ay, Europa. Escritos Políticos*. Madrid, Trotta, 2009.

HASWANI, M. *Comunicação Pública: Bases e Abrangência*. São Paulo, Saraiva, 2013.

_____. "O Discurso Obscuro da Lei". In: MATOS, H. (org.). *Comunicação Pública. Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*. São Paulo, ECA/USP, 2013.

HERMAN, E. & CHOMSKY, N. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York, Pantheon Books, 1988.

- HONNETH, A. *Das Recht der Freiheit. Grundriss einer demokratischen Sittlichkeit.* Berlin, Suhrkamp, 2011.
- _____. *Freedom's Right: The Social Foundations of Democratic Life.* New York, Columbia University Press, 2014.
- HORKHEIMER, M. & ADORNO, T. W. *Dialética do Esclarecimento. Fragmentos Filosóficos.* Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985 [1945].
- JAPIASSU, H. "O Sonho Transdisciplinar". *Desafios*, vol. 3, n. 1, 2016.
- KAFKA, F. *O Processo.* Trad. Modesto Carone. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.
- _____. *The Complete Short Stories.* Ed. Nahum Glatzer. London, Vintage, 2005.
- _____. *Der Process.* Europeische Union, Vitalis, 2010.
- LAZARSFELD, P. F. "Public Opinion and the Classical Tradition". *Public Opinion Quarterly*, vol. 21, pp. 39-53, 1957.
- LIMA, R. S. de et al. "Medo da Violência e Adesão ao Autoritarismo no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 26, n. 1, 2020.
- LIMA, V. A de. *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa. Direito à Comunicação e Democracia.* São Paulo, Publisher Brasil, 2010.
- LIPPmann, W. *Public Opinion.* [S. l.], U.S.A. BN Publishing, 2008.
- LOPES, V. M. de O. N. *O Direito à Informação e as Concessões de Rádio e Televisão.* São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais Ltda., 1997.
- LUHMANN, N. *A Realidade dos Meios de Comunicação.* Trad. Ciro Marcondes Filho. São Paulo, Paulus, 2004.
- MAIA, R. (coord.). *Mídia e Deliberação.* Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.
- _____. (ed.). *Recognition and the Media.* New York, Palgrave, 2014.
- MARTÍN-BARBERO, J. *Dos Meios às Mediações. Comunicação, Cultura e Hegemonia.* Trad. Ronald Polito e Sérgio Alcides. Rio de Janeiro, UFRJ, 1987.
- MARTINS, H. *Comunicações em Tempos de Crise: Economia e Política.* São Paulo, Expressão Popular, 2020.
- MATOS, H. "Comunicação Política e Comunicação Pública". *Organicom*, ano 3, n. 4, 2006.
- _____. *Capital Social e Comunicação: Interfaces e Articulações.* São Paulo, Summus, 2009.
- MONDAL, A. *Islam and Controversy. The Politics of Free Speech after Rushdie.* New York, Palgrave Mcmillan, 2014.
- NASH, R. *The Rights of Nature. A History of Environmental Ethics.* Wisconsin,

University of Wisconsin Press, 1989.

OLIVEIRA, D. de. *Jornalismo e Emancipação. Uma Prática Jornalística Baseada em Paulo Freire*. Curitiba, Apris, 2017.

PETERS, B. et al. "National and Transnational Public Spheres: The Case of the EU". *European Review*, vol. 13, pp 139-160, 2005.

PETLEY, J. (ed.). *Media and Public Shaming: Drawing the Boundaries of Disclosure*. London, Bloomsbury, 2013.

SANTAELLA, L. *A Pós-Verdade é Verdadeira?* São Paulo, Estação das Letras e Cores, 2019.

SILVEIRA, S. A. da. *Tudo Sobre Todos: Redes Digitais, Privacidade e Venda de Dados Pessoais*. São Paulo, Sesc, 2017.

_____. "A Noção de Modulação e os Sistemas Algorítmicos". In: SOUZA, J.; AVELINO, R. & SILVEIRA, S. A. (orgs.). *A Sociedade de Controle: Manipulação e Modulação nas Redes Digitais*. São Paulo, Hedra, 2019.

SOARES, O. *Direito de Comunicação*. 2. ed. Rio de Janeiro, José Konfino, 1975.

Capítulo 3

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO ABERTO: convergências teóricas e dissonâncias práticas

Wagner Luiz Taques da Rocha

Resumo

O capítulo propõe uma análise crítico-reflexiva sobre os conceitos de comunicação pública e governo aberto, assim como o papel da comunicação pública para efetivação dos princípios formalmente estabelecidos como “princípios de governo aberto” (transparência, participação cidadã, *accountability*, tecnologia e inovação). Considera-se a inclusão da comunicação pública na conceituação de governo aberto, sendo a primeira balizadora para a concretização dos demais princípios do segundo. Comunicação pública e governo aberto são tratados, na maioria das vezes, de forma isolada, e a zona de convergência existente é pouco explorada pelos estudos existentes. A definição de governo aberto não apresenta relação clara com pautas transversais relacionadas à diversidade, inclusão e direitos humanos, essas já mais debatidas no âmbito da comunicação pública. Por isso, é necessário ampliar a discussão sobre a relação desses temas, de modo que a participação cidadã e a gestão democrática se tornem efetivas.

Objetivos do Capítulo

- Ilustrar algumas conceituações de comunicação pública e seus eixos centrais;
- Apresentar a indispensabilidade da comunicação pública para alcance da gestão democrática e participação cidadã;
- Oferecer uma reflexão sobre a relação entre os conceitos de governo aberto e comunicação pública;
- Discorrer sobre o conceito de governo aberto e a sua necessidade de revisão;
- Identificar a comunicação pública como essencial para efetivação dos elementos já compreendidos como princípios de governo aberto.

INTRODUÇÃO

A interação do poder público estatal e os cidadãos, assim como a relação entre a participação social e as políticas públicas são consideradas formas de fortalecer o projeto político da gestão pública. Desde setembro de 2011, com a criação da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*), uma iniciativa internacional criada no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), vem se discutindo nas organizações públicas e também na academia o conceito de “governo aberto”, seu propósito, princípios e pilares.

O Brasil e o México fazem parte dos oito países cofundadores da Parceria para Governo Aberto (OGP), os únicos da América Latina. Os demais países são: África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia Noruega e Reino Unido.

Na ocasião de lançamento da parceria, foram definidos pela OGP quatro princípios de governo aberto: transparência, participação cidadã, *accountability*, tecnologia e inovação.

Apesar de avistar a possibilidade de inclusão de demais princípios considerados transversais no ciclo de políticas públicas, um elemento em especial chama a atenção por não figurar de forma explícita nesse rol de princípios: o da comunicação pública. Mesmo inferindo a relação entre comunicação pública e os princípios de governo aberto, considerando que esses fundamentos estão vinculados a ambos, vislumbra-se esse arranjo de forma mais complexa, sendo necessária uma reflexão mais aprofundada da ligação entre esses dois conceitos guarda-chuva que devem compor a governança pública.

Desse modo, decorrem as seguintes questões: Qual a relação entre os conceitos de comunicação pública e governo aberto? De que modo a comunicação pública contribui para a efetivação dos demais princípios de governo aberto?

Objetiva-se aqui, refletir sobre o papel da comunicação pública como elemento para efetivação dos princípios de governo aberto. Assim, será tratada a relação da comunicação pública também com responsabilização, tecnologia e inovação, transparência e acesso à informação pública. Pretende-se, com base nos diferentes conceitos existentes, propor a comunicação pública como um dos princípios norteadores para as ações de governo aberto.

EIXOS CENTRAIS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação pública não é uma área recente, porém seus conceitos e dimensões ainda são amplamente debatidos. A comunicação pública não pode ser confundida com comunicação governamental, pois a primeira diz respeito ao Estado e não ao governo. Deve ser realizada, segundo Elizabeth Brandão¹ por todos que integram a área pública, de maneira autônoma e descentralizada de acordo com suas características, buscando encontrar a melhor forma de expressão da comunicação em cada setor das políticas públicas adotadas pelo Estado.

Jaramillo López assim a conceitua:

Comunicação pública é, no meu conceito, a que se dá na esfera pública, seja para construir bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sentido compartilhado ao interior da organização (organizacional), ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social)².

1 E. P. Brandão, “Conceito de Comunicação Pública”, em Jorge Duarte (org.), *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*, São Paulo, Atlas, 2007.

2 Juan Camilo Jaramillo López apud Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015, p. 44.

As técnicas e estratégias das comunicações institucional, mercadológica e administrativa fazem parte do arcabouço que forma a comunicação pública. Jaramillo López identifica três aspectos comuns nas várias definições propostas: a noção de comunicação associada à compreensão do público; o que opera em diferentes cenários, entre eles o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e o que é um conceito vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação³.

O advento da industrialização, da globalização e da internet tornaram a comunicação um instrumento estratégico dentro das organizações. No contexto brasileiro, esse processo foi impulsionado com o fim do regime militar e o fortalecimento do terceiro setor, que contribuíram para a democratização do acesso à informação. A partir daí a população começou a exigir mais transparência das instituições, de acordo com o interesse público.

Nesse ambiente, surge a comunicação pública, instrumento estratégico no processo comunicativo entre Estado, governo e sociedade. Trata-se de um novo modelo de comunicação, ainda em construção no Brasil, com foco no interesse coletivo e no estímulo ao debate e engajamento dos cidadãos na construção de políticas públicas⁴. No entanto, esse modelo de comunicação não pode ser confundido com a comunicação governamental e o marketing político.

A primeira e fundamental consequência de se reconhecer o direito à comunicação é entender de que ela precisa ser vista como passível de discussão e ação enquanto política pública essencial, tal como políticas públicas para os segmentos de saúde, alimentação, saneamento, trabalho, segurança, entre outros⁵.

A administração pública, nesse contexto, deve reconhecer que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é essencial para a governança democrática.

Estreitamente vinculada ao conceito de democracia, a cidadania é, na definição de Sonia Fleury Teixeira (1989, p. 33), “a mediação que dá organicidade a essa relação (Estado moderno e sociedade) na medida em que, para além ou em negação à estrutura social, articula o conjunto de indivíduos de uma nação ao Estado representativo, assegurando-lhe a legitimidade necessária ao exercício do poder”⁶.

A comunicação pública é uma ferramenta de gestão pública e vai além do objetivo de disponibilizar transparência sobre a origem e o destino dos re-

³ *Idem*.

⁴ Tatyany Tonelini, “Estudo de Caso: Mutirão da Cidadania da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal”, em Mônica Prado (org.), *Práticas de Comunicação Pública*, Brasília, Uniceub, 2008.

⁵ M. C. Ramos, “Comunicação, Direitos Sociais e Políticas Públicas”, em J. M. de Melo e L. Sathler, *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*, São Bernardo do Campo, Umesp, 2005, p. 6.

⁶ Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, *Políticas Públicas*, Brasília, Enap, 2006, vol. 2, p. 309.

cursos públicos. As práticas de comunicação pública ainda passam por “crises de identidade”, mas já é nítida a relevância de adoção de ações mais democráticas e direcionadas, em vez de iniciativas massificadas tradicionalmente adotadas pelo setor público⁷.

Logo, em consonância com tais preceitos, Duarte (2009, p. 60) chama atenção para os possíveis desvios no modo de interpretação da informação com caráter “transparente”, devido ao pressuposto da transparência ser relacionada “[...] à busca de visibilidade e legitimidade e que às vezes assume viés claramente político de culto à personalidade ou promoção institucional [...]”. O autor define que aqueles que têm conhecimento têm poder. Conhecimento é a informação repassada por meio de uma comunicação exercida com caráter esclarecedor. Portanto, comunicar é transferir poder⁸.

Em comum entre os autores que discorrem pela temática da comunicação pública, segundo Brandão, está o fato de que o termo está relacionado ao contexto democrático, uma vez que se trata de “um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”⁹.

Eugênio Bucci, em sua obra *O Estado de Narciso*, trata da “permissividade semântica”¹⁰ no uso da expressão comunicação pública.

Então, como ficamos? Qual a saída não ingênuo para a construção de um conceito de comunicação pública [...]? Talvez entender a própria construção do conceito como um embate, uma intervenção na esfera pública o fortalecimento dos direitos do cidadão, do seu direito de informar e ser informado e, principalmente, de não ser enganado pelo próprio Estado que ajudou a construir. Discutir comunicação pública, nesse sentido, é um exercício de contra hegemonia¹¹.

Apesar do não consenso conceitual em relação ao termo comunicação pública, depreende-se dos autores que abordam a questão que só há Estado Democrático de Direito se há uma boa comunicação dos direitos, o que evidencia a importância da comunicação pública para o exercício da cidadania, participação política e possibilidade de mudanças sociais.

[...] A referência de valores e modos de ser e pensar tem a ver com o fato de que é no domínio da comunicação que se esculpem os contornos da ordem

7 Vera Regina Serezer Gerzson e Karla Maria Müller, “Procac/Canoas: Comunicação Pública e Relacionamento com o Cidadão”, *Revista Famecos*, vol. 16, n. 38, 2009, p. 63.

8 Luiz Gustavo Barbalho Padrão e Gilberto de Miranda Rocha, “Comunicação Pública na Gestão Pública: Sustentabilidade, Mobilidade Urbana e o caso do BRT-Belém”, *Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade*, 2013, p. 214.

9 E. P. Brandão, “Conceito de Comunicação Pública”, p. 9.

10 Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso*.

11 Bernardo Kucinski, “Apresentação”, em Jorge Duarte (org.), *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*, 3. ed., São Paulo, Atlas, 2012, p. 13.

hegemônica, seus tentáculos ideológicos, suas hierarquias, suas expansões contínuas no bojo da mercantilização generalizada dos bens simbólicos¹².

Gramsci situa a contra-hegemonia como o espaço para o contraditório. As ações contra-hegemônicas são tomadas como instrumentos que criam uma forma ético-política, cujo alicerce programático é denunciar e tentar superar as condições de marginalização e exclusão impostas a amplos estratos sociais pelo modo de produção capitalista¹³ (MORAES, 2013). Para que isso seja possível, o direito à informação e à comunicação devem ser preservados, de modo que haja possibilidade de contestações às ações do Estado e de seu aparelho ideológico.

Elizabeth Brandão entende a comunicação pública como o debate que se dá na esfera pública entre Estado, governo e sociedade, “[...] que se instaura [...] e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país”¹⁴.

Adotam-se como referência, para tratar da comunicação pública, conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo, interesse público. Mais poder para a sociedade, menos para os governos; mais comunicação, menos divulgação; mais diálogo e participação, menos dirigismo; são algumas das premissas. A ideia-chave talvez seja a de espírito público, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político. O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade¹⁵.

Os princípios da comunicação pública, também chamados de eixos centrais, apresentados por Duarte¹⁶ (2001), representam a síntese das características fundamentais das práticas comunicacionais denominadas como públicas.

Quadro 1. Eixos da Comunicação Pública

Transparência	Assumir compromisso com a atuação responsável no trato das questões públicas, incluindo a oferta de informações e a prestação de contas.
Acesso	A sociedade deve ter facilidade de obter informações, ser estimulada e orientada a buscá-las, a dar sua opinião, a fiscalizar e a influir na gestão daquilo que é público.
Interação	A criação, a manutenção e o fortalecimento de instrumentos de comunicação que viabilizem fluxos bilaterais ou multilaterais, que respeitem premissas para um diálogo equilibrado e simétrico, no qual todos os envolvidos tenham iguais direito e oportunidade de falar e ser ouvidos.

12 Dênis de Moraes, “Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci”, *Debates*, n. 1, vol. 4, jan.-jun. 2010.

13 Moraes, 2013.

14 E. P. Brandão, “Conceito de Comunicação Pública”, p. 31.

15 Jorge Duarte, *Comunicação Pública*, s. d., p. 3.

16 Duarte, 2001.

Ouvidoria Social	O interesse em conhecer e compreender a opinião pública e os diversos segmentos que a compõem é pressuposto para o atendimento às expectativas da sociedade.
------------------	--

Fonte: elaboração própria com base em Duarte (2011, pp. 132-133).

GOVERNO ABERTO: PROPÓSITOS, PRINCÍPIOS E PILARES

Segundo Abrucio, os conceitos de comunicação pública e governo aberto estão ligados, pois ambos atendem a um fenômeno maior que é a rediscussão do conceito de democracia. Considerando o debate existente sobre a ampliação da esfera pública, a governança democrática, para o autor, “[...] envolve hoje um conjunto de mecanismos e arenas públicas que vão além do aparato governamental, potencializando a participação da sociedade no processo decisório e no controle das políticas públicas”¹⁷.

Apesar de mais recente do que o termo “comunicação pública”, e por isso também ainda carente de discussões acadêmicas mais aprofundadas, “governo aberto” é um conceito guarda-chuva e chave na gestão pública contemporânea.

Em janeiro de 2009, o então presidente Barack Obama lançou nos EUA um Memorando sobre Transparência e Governo Aberto, que deu origem à Diretiva do Governo Aberto no país, consolidando as discussões já existentes de acesso à informação e abertura de dados.

Os Estados Unidos foram um dos oito países a encabeçar a criação da Parceria para Governo Aberto (OGP – *Open Government Partnership*), em setembro de 2011. Brasil e México são os outros dois países das Américas que também fazem parte desse grupo. Na ocasião, os países aprovaram uma Declaração de Governo Aberto e lançaram seus respectivos planos de ação nacional.

Segundo a OGP, um governo é considerado aberto se sua gestão, ações, projetos e programas refletem os quatro princípios que compreendem o conceito (transparência, prestação de contas e responsabilização, tecnologia e inovação e participação cidadã). Nesse aspecto, o termo governo aberto corresponde a um processo de construção que visa promover uma interação maior com a sociedade.

Os elementos teóricos do termo governo aberto coadunam com as novas teorias de governança pública¹⁸. Assim, o conceito de governo aberto se assemelha ao de e-governança (*e-governance*), definido pela Unesco¹⁹ (2005). A organização define e-governança como a utilização, pelo setor público, de tecnologias de informação e comunicação (TICs) com a finalidade de melhorar

17 Fernando Luiz Abrucio, “O Governo Aberto e os Desafios da Comunicação Pública: Uma Nova Maneira de Praticar a Democracia”, em Prefeitura de São Paulo, *Memória da Iniciativa São Paulo Aberta*, São Paulo, Imesp, 2016, p. 265.

18 E. Sørensen, J. Torfing, B. G. Peters e J. Pierre, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

19 Unesco, 2005.

a informação e prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz.

Para Bingham e Foxworthy²⁰, a teoria que está por trás das iniciativas de governo aberto baseiam-se em três ideias: a de que a transparência promove a responsabilização (*accountability*); de que a participação melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomar decisões e de que a colaboração incorpora os cidadãos nas ações do governo. Essa relação entre a transparência e a viabilização do controle social, como uma ferramenta de combate à corrupção, foi confirmada na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²¹ (BRASIL, 2006).

A estrutura de apoio de governo aberto e e-governança é baseada nas tecnologias de informação e comunicação integradas à internet, suas redes sociais e ferramentas. De acordo com Abrucio²², as discussões sobre comunicação pública devem ser vistas como um subconjunto da teoria democrática, em particular das noções de esfera pública ampliada e governo aberto.

Organismos internacionais, com base na Declaração da OGP, passaram a incorporar os princípios e adaptando-os às suas respectivas prioridades de atuação. Esses organismos, como OEA (Organização dos Estados Americanos), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-Americanas), entre outros, são difusores indiretos de políticas públicas²³ (WEYLAND, 2004), por isso a importância de considerá-los como referências.

Bellix, Burle e Machado²⁴ revisitaram o conceito de governo aberto amplamente difundido tanto na academia quanto por organismos internacionais e apresentaram uma proposta de incorporação de alguns princípios ao termo como: participação efetiva; transparência e prestação de contas; dados abertos; abertura e reutilização de informação pública; simplicidade de acesso; colaboração e cocriação; assim como inclusão e diversidade. Trata-se de um pontapé contributivo para o debate de discussão do papel da comunicação pública para efetivação dos princípios apresentados na Declaração da OGP.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO ABERTO: RELAÇÃO NECESSÁRIA PARA A PRÁTICA DEMOCRÁTICA

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) oferecem possibilidades concretas de mudanças nas relações entre Estado e sociedade. As transformações decorrentes da “era digital” oportunizam novas formas de comu-

20 L. B. Bingham e S. Foxworthy, “Collaborative Governance and Collaborating Online”, *Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany*, Speyer, 2012.
21 Brasil, 2006.

22 Fernando Luiz Abrucio, “O Governo Aberto e os Desafios da Comunicação Pública”.

23 Weyland, 2004.

24 L. Bellix, C. B. S. Guimarães e J. Machado, “Qual Conceito de Governo Aberto? Uma Aproximação aos seus Princípios”, *Gigapp Estudios Working Papers*, vol. 4, n. 55-59, pp. 78-91, 2017.

nicação com os cidadãos, por meio de novos instrumentos (como as mídias sociais), que permitem maior interatividade e proximidade com o público.

Considera-se que o advento dessas novas tecnologias (e a forma como são utilizadas) possibilitou o surgimento da “sociedade da informação”. Com as novas tecnologias também, segundo Henry Jenkins²⁵, há uma mudança do paradigma da vivência e consumo de informações, uma cultura de convergência, que pode ser relacionado a três fenômenos: convergência dos meios de comunicação, cultura participativa e inteligência coletiva.

Habermas²⁶ afirma que a sociedade civil passou a compartilhar poder e ter uma função no controle estatal. Segundo Gil e Matos²⁷, houve um incremento na cultura *pró-accountability* nos últimos anos. Muito se justifica pelo fortalecimento institucional democrático, mas também pelo próprio empoderamento de organizações civis que assumiram o papel de vigilância dos governos, controle social esse potencializado, principalmente, pelo uso das novas tecnologias de informação e comunicação.

Kucinski apresenta uma outra ótica em relação a essa combinação que se constrói entre Estado e sociedade, intermediada pelas práticas comunicacionais: “não seria ingênuo esperar que o Estado, como lócus do poder, abdicasse de um de seus instrumentos principais de poder no regime democrático, que é a manipulação da verdade e do segredo?”²⁸ Afinal, conforme o próprio autor recorda, fazendo referência a Hannah Arendt, “Estado é poder, e é da essência do poder ser enganador”.

A Lei de Acesso à Informação (LAI)²⁹ veio colaborar para a efetividade do acesso à informação pública, já que essa norma estabelece que as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, devem ser acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as exceções previstas pela legislação. Dentre os princípios da LAI estão a divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral (transparência ativa) e a criação de procedimentos e prazos que facilitam o acesso à informação (transparência passiva).

A comunicação pública está diretamente relacionada ao princípio da transparência ativa, pois as informações públicas devem ser disponibilizadas à sociedade antes mesmo de qualquer requerimento particular. Isso também tem relação com o princípio da publicidade, que consta na Constituição Federal brasileira.

Os responsáveis pela gestão do Estado têm o dever de tratar em público os assuntos que sejam do interesse de todos, pois, como menciona Denis L. Rosenfield³⁰, o sentido da democracia moderna é justamente a não exclusão dos cidadãos dos assuntos públicos. É esse interesse público que deve guiar as

25 H. Jenkins, *Cultura da Convergência*, São Paulo, Aleph, 2008.

26 J. Habermas, *Mudança Estrutural na Esfera Pública*, Rio de Janeiro, Templo Brasileiro, 1994.

27 Patrícia Guimarães Gil e Heloiza Matos, “Quem É o Cidadão na Comunicação Pública?”, em Heloiza Matos (org.), *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*, São Paulo, ECA/USP, 2012.

28 Bernardo Kucinski, “Apresentação”, em Jorge Duarte (org.), *Comunicação Pública*, p. 14.

29 Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012.

30 D. L. Rosenfield, *O Que É Democracia*, São Paulo, Brasiliense, 2008 (Primeiros Passos).

ações de comunicação pública, permitindo abertura para aprimoramento da própria sociedade.

A comunicação precisa ser pública e, para ser caracterizada como tal, deve também estar subordinada a todos esses princípios. Além disso, ao cidadão é garantido o direito de ser comunicado sobre os negócios públicos de modo claro e compreensível.

É possível falar em prestação de contas (*accountability*) e transparência quando as informações não estão acessíveis e em linguagem simples para os cidadãos? Certamente, não! Nesse caso, as publicações de informações são apenas protocolares, algo procedural para “cumprimento” de obrigatoriedades legais, mas sem a intenção de tornar o conteúdo compreensível, de modo a possibilitar o controle e a participação social. Acaba sendo uma manifestação retórica das entidades estatais, sem o propósito de informar ou promover algum tipo de interação com a sociedade.

Se não há uma comunicação efetiva das ações governamentais, utilizando-se da inovação e tecnologias para facilitação, não há condições de se promover a participação cidadã. Como o cidadão vai participar dos negócios públicos se ele não teve acesso à informação a que tinha direito ou, quando teve, não a compreendeu (porque talvez fosse essa a real intenção do promotor da informação)?

De acordo com Abrucio, “quanto mais efetiva for a comunicação pública, maiores as chances de a sociedade atuar de forma autônoma na esfera pública ampliada”³¹. Ele ainda destaca o potencial transformador que a comunicação pública possui, não só na relação entre Estado e sociedade, mas também na maneira como “os cidadãos se veem como atores na esfera pública, tornando-os mais democráticos e republicanos”³².

Ao tratar de governo aberto, não há ligação clara, como se deveria, com temas transversais tão caros para que um dos princípios (para não falar dos demais) seja exercido na prática: o de participação cidadã. Não é possível falarmos de cidadania, empoderamento cidadão, colaboração cidadã, e outros temas semelhantes, sem abordarmos as questões de diversidade e direitos humanos, que incluem temas como gênero, raça, inclusão, cultura, linguagem, acessibilidade e outros direitos como acesso ao conhecimento, educação e à informação.

O acesso às informações públicas possibilita o exercício da cidadania e consta, inclusive, na Declaração Universal de Direitos Humanos³³, de 1948, em seu artigo XIX.

31 Fernando Luiz Abrucio, “O Governo Aberto e os Desafios da Comunicação Pública”, p. 267.

32 *Idem, ibidem*.

33 A importância de comunicar foi reconhecida nesse documento, que é um marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações.

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras³⁴.

Ao falarmos de diversidade, estamos falando em reconhecer e valorizar as muitas diferenças, que ainda temos como minorias sociais. Isso faz lembrar um pouco das reflexões de Appadurai, em seu *O Medo ao Pequeno Número*, que considera minorias e maiorias criações históricas correntes. Segundo o antropólogo, esses grandes e pequenos números são decorrentes de estratégias e interesses de classes dominantes do Estado ou de líderes políticos que acabam por canalizar as frustrações do ideal universal, o que acaba por gerar a exclusão de sujeitos ou grupos a partir de respectiva origem ou situação social, cultural, política, sexual, étnica e outras³⁵.

Apesar de Appadurai focalizar, nessa obra, assuntos relacionados à violência étnico-cultural, principalmente aos muçulmanos, ele apresenta insumos relevantes para pensarmos sobre o “medo em relação às diversidades” e a contradição dos frutos da globalização, isto é, como as “boas práticas de governo” e expansão dos direitos humanos produzem a exclusão social e formas de violência política.

Essas minorias, que na verdade podem até ser maioria, para Appadurai suscitam novas maneiras de examinar as obrigações dos Estados, bem como os limites da humanidade política. Retornando ao tema de pesquisa, ao propor princípios de governo aberto “esses pequenos números” não podem ser ignorados, e a perspectiva de inclusão, diversidade e empoderamento social deve ser priorizada para uma participação cidadã efetiva nos diversos âmbitos da sociedade, principalmente na cogestão dos negócios governamentais e na representação no ciclo de políticas públicas.

Como mencionado, propõe-se aqui refletir sobre a possibilidade de inclusão da comunicação pública como um quinto e novo princípio de governo aberto. Entende-se que o conceito de comunicação pública abarca mais essas dimensões transversais e está totalmente ligado ao exercício da cidadania, participação política e possibilidade de mudanças sociais.

A comunicação pública é uma ferramenta de educação cidadã, que deve subsidiar um melhor pensar dos cidadãos sobre as políticas públicas e a realidade que o cerca. Pode-se dizer que seu objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade. Isso nos remete a bell hooks e ao próprio título de sua obra *Ensinando a Transgredir*³⁶. A autora pensa o “viver pedagógico” para tratar de temas como raça, gênero, descolonização e classe

34 ONU – Organização das Nações Unidas, *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Paris, ONU, 1948.

35 Arjun Appadurai, *O Medo ao Pequeno Número*, São Paulo, Iluminuras, 2009.

36 Bell hooks, *Ensinando a Transgredir: A Educação como Prática da Liberdade*, 2. ed., São Paulo, Martins Fontes, 2017.

social e apresenta a educação como alternativa para ir além, cruzar fronteiras, para transgredir, ou seja, educação como prática de liberdade.

Semelhante ao que hooks trata da educação é o que se associa aqui à comunicação pública, uma forma essencial para ampliar a capacidade dos sujeitos de exercerem a liberdade e seus direitos, por meio de ações que superem a mera transmissão de informações.

Já é notado o movimento dos governos para promover o uso das tecnologias de informação e comunicação como forma de “criar” o Estado informational, resta saber de que modo favorecer o uso social da informação governamental e como fortalecer a comunicação para a participação, já que ainda podemos considerar todo esse movimento recente, ainda sendo experimentado e aprimorado.

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. Um caminho possível é a construção de vínculos entre projetos de redução de desigualdade (de renda, por exemplo) e experiências de exercício político, como a prática da cidadania, como forma de buscar a paridade da participação de todos os interessados. O processo deve ser educacional, cultural e econômico, e necessariamente contínuo³⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo buscou refletir sobre os princípios formalmente definidos como integrantes do termo guarda-chuva “governo aberto” e questionar a limitação desse rol para o efetivo atendimento do que está proposto na própria “Declaração de Governo Aberto”, documento base de difusão do tema, publicado em 2011.

Essa Declaração mencionada é de autoria da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP). A OGP é uma iniciativa internacional, criada no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é um dos oito países fundadores e que, atualmente, já conta com mais de setenta países integrantes. Desde a época de fundação da parceria, foram definidos pela OGP quatro princípios de governo aberto: transparência, participação cidadã, *accountability*, tecnologia e inovação.

Ao refletir sobre esses princípios, algumas coisas chamam a atenção, ainda mais ao considerar a realidade brasileira, que também pode ser estendida aos países latino-americanos e os demais do Sul Global. Apesar de a OGP ser uma iniciativa que tem como berço a ONU e, a sua própria Declaração afirmar o comprometimento dessa Parceria Internacional com os princípios constantes na Declaração Universal dos Direitos Humanos, observam-se limitações para um alinhamento mais efetivo.

³⁷ Patrícia Guimarães Gil e Heloiza Matos, “Quem É o Cidadão na Comunicação Pública?”

De modo a ampliar o debate acerca do conceito de governo aberto, foi apresentada a relação entre esse e os eixos de comunicação pública, evidenciado convergências entre os elementos que circundam ambos os conceitos. Apesar das proximidades teóricas entre ambos, ainda não se visualiza o debate adequado sobre tal vinculação e, até mesmo a explicitação do uso dos termos em conjuntos, quando se trata das respectivas iniciativas existentes. Pressupõe-se que essa falta de melhor interpretação conceitual entre os elementos contribua para as dissonâncias entre as práticas daqueles que se propõem a “fazer” governo aberto e comunicação pública, sem considerar essa estreiteza entre eles.

Não é possível falar em transparência e participação cidadã sem uma comunicação pública efetiva, que atenda os princípios que a constitui. É necessária a promoção dos instrumentos de comunicação existentes e o estímulo ao desenvolvimento de novos, fazendo uso da inovação e tecnologia, especialmente tendo como diretrizes a acessibilidade e a linguagem simples.

Vale mencionar também que só se pode falar em abertura de governo naquilo que o próprio governo comunica ou quer comunicar. Apesar de isso não ser facultativo, ainda nos falta a cultura da promoção da transparência ativa e abertura de dados, que propiciem a participação na formulação de políticas públicas, o fomento ao controle social e à gestão democrática.

Diante disso, é necessário que se desenvolvam mais estudos e que se amplie o debate sobre a relação entre comunicação pública. O que já se pode afirmar, pelas reflexões iniciais, é que não há governo aberto sem comunicação pública, muito menos comunicação pública sem a intenção de se fazer um governo aberto.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. “O Governo Aberto e os Desafios da Comunicação Pública: Uma Nova Maneira de Praticar a Democracia”. In: PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Memória da Iniciativa São Paulo Aberta*. São Paulo, Imesp, 2016, pp. 264-273.
- _____. “Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas”. *Rev. Adm. Pública*, vol. 41, pp. 67-86, 2007.
- APPADURAI, Arjun. *O Medo ao Pequeno Número*. São Paulo, Iluminuras, 2009.
- BELLIX, L.; GUIMARÃES, C. B. S. & MACHADO, J. “Qual Conceito de Governo Aberto? Uma Aproximação aos seus Princípios”. *Gigapp Estudios Working Papers*, vol. 4, n. 55-59, pp. 78-91, 2017.
- BINGHAM, L. B. & FOXWORTHY, S. “Collaborative Governance and Collaborating Online”. Conference: *Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany*. Speyer, 2012.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

BRANDÃO, E. P. "Conceito de Comunicação Pública". In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo, Atlas, 2007.

COSTA, Carlos Eduardo de Mira & COSTA JUNIOR, Antonio Gil da. "A Comunicação como Efetivação da Transparência na Gestão Pública: Um Estudo de Caso em uma Prefeitura Municipal no Interior do Nordeste". *Revista Temática*, ano x, n. 2, fev. 2014.

DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública*. S. d. Disponível em: https://www.comunicacaoecrise.com/pdf/ComP%FAblicaJDuartevf_0.pdf Acesso em 26 jun. 2025.

_____. & VERAS, Luciara (orgs). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília, Casa das Musas, 2006.

DUARTE, M. Y. M. "Estudo de Caso". In: DUARTE, Jorge & BARROS, Antonio (orgs). *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação*. São Paulo, Atlas, 2006, pp. 215-235.

DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972.

GERZSON, Vera Regina Serezer & MÜLLER, Karla Maria. "Procac/Canoas: Comunicação Pública e Relacionamento com o Cidadão". *Revista Famecos*, vol. 16, n. 38, pp. 62-68, 2009.

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo, Atlas, 2010.

GIL, Patrícia Guimarães & MATOS, Heloiza. "Quem É o Cidadão na Comunicação Pública?" In: MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*. São Paulo, ECA/USP, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado em Integração da América Latina). doi: 10.11606/T.84.2010.tde-31082012-122619.

HOOKS, bell. *Ensinando a Transgredir: A Educação como Prática da Liberdade*. 2. ed. São Paulo, Martins Fontes, 2017.

JENKINS, H. *Cultura da Convergência*. São Paulo, Aleph, 2008.

KUCINSKI, Bernardo. "Apresentação". In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2012.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo, Summus, 2003.

- MARTÍN-BARBERO, Jesús. "América Latina e os Anos Recentes: O Estudo da Recepção em Comunicação Social". In: SOUZA, Mauro Wilton de (org.). *Sujeito, o Lado Oculto do Receptor*. São Paulo, Brasiliense, 1995, pp. 39-68.
- MATOS, Heloiza. "Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: O Caso do Legislativo". *Líbero*, ano II, n. 3-4, pp. 32-37, 1999.
- MENDEL, T. *Liberdade de Informação: Um Estudo de Direito Comparado*. 2. ed. Brasília, Unesco, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por?posInSet=2&queryId=N-EXPLORE-604397b-5-55e5-4847-9c2b-18e520bcacd1. Acesso em 23 jul. 2020.
- MORAES, Dênis de. "Comunicação, Hegemonia e Contra-Hegemonia: A Contribuição Teórica de Gramsci". *Debates*, n. 1, vol. 4, jan.-jun. 2010.
- OGP – OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração sobre Governo Aberto*. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasiao-dolancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d>. Acesso em 2 jul. 2016.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, ONU, 1948.
- PADRÃO, Luiz Gustavo Barbalho & ROCHA, Gilberto de Miranda. "Comunicação Pública na Gestão Pública: Sustentabilidade, Mobilidade Urbana e o caso do BRT-Belém". *Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade*, 2013.
- PICAZO-VELA, S.; GUTIÉRREZ-MARTINEZ, I. & LUNA-REYES, L. F. "Understanding Risks, Benefits, and Strategic Alternatives of Social Media Applications in the Public Sector". *Government Information Quarterly*, n. 29, pp. 504-511, 2012.
- RAMOS, M. C. "Comunicação, Direitos Sociais e Políticas Públicas". In: MELO, J. M. de & SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, Umesp, 2005.
- ROCHA, W. L. T. *Comunica SP: Desafios para o Desenvolvimento de um Plano de Comunicação Pública da Prefeitura de São Paulo*. São Paulo, Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, 2019 (Dissertação de Mestrado). DOI: 10.11606/D.100.2019.tde-15042019-232534.
- ROSENFIELD, D. L. *O Que É Democracia*. São Paulo, Brasiliense, 2008 (Primeiros Passos).
- ROTHBERG, D. "Por uma Agenda de Pesquisa em Democracia Eletrônica". *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, pp. 149-172, 2008.
- SALGADO, Silvia Regina da Costa. *Administração Municipal: A Comunicação e a Informação Pública Inovando a Gestão das Políticas Sociais*. São Paulo, Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes, 2005 (Tese de Doutorado em Ciência da Informação e Documentação).

SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília, Enap, 2006, 2 vols.

SARDINHA, Antonio Carlos (2011). *Comunicação Pública e Participação no Conselho Gestores de Políticas Públicas – Um Estudo de Caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul*. Bauru, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, 2011 (Dissertação de Mestrado em Comunicação).

SØRENSEN, E.; TORFING, J.; PETERS, B. G. & PIERRE, J. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

TONELINI, Tatyany. “Estudo de Caso: Mutirão da Cidadania da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal”. In: PRADO, Mônica (org.). *Práticas de Comunicação Pública*. Brasília, Uniceub, 2008.

VAZ, José Carlos. “Desafios para a Incorporação da Transparência em um Modelo de Gestão Municipal”. In: SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio & PAULICS, Veronika (org.). *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção*. São Paulo, Pólis, 2002, pp. 271-290.

PARTE II:

SAÚDE E BEM-ESTAR (ODS 3)

Capítulo

ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO COM PROFISSIONAIS DE SAÚDE PÚBLICA NA PANDEMIA: a experiência de um hospital público da Grande São Paulo

Anne Elise Candal

Resumo

Este capítulo consiste numa breve reflexão sobre um dos desafios da comunicação pública governamental na saúde pública durante a pandemia de covid-19: a relação com sua força de trabalho, um dos grupos mais vulneráveis à contaminação, sob a perspectiva de seu papel enquanto fomentador da relação entre Estado e cidadão, por meio da disseminação de informação clara, ágil e transparente para a garantia de direitos. A reflexão proposta utiliza para análise a estratégia de uma unidade de saúde frente a este desafio.

Objetivos do Capítulo

- Entender a necessidade da comunicação com profissionais de saúde durante a pandemia;
- Observar como o cenário de *fake news* impactou o trabalho em saúde na pandemia;
- Observar a estratégia de uma unidade de saúde frente a esse desafio.

INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS) considerou ainda em janeiro de 2020 uma situação de emergência em saúde pública o surto causado pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, definindo-o como pandemia em março de 2021.

A partir de então, a forma de viver, interagir e se estabelecer em sociedade, bem como as práticas cotidianas realizadas ao redor do mundo foram alteradas significativamente. Diversas medidas protetivas foram realizadas pela OMS numa tentativa de prevenir, ou no mínimo controlar, a disseminação do vírus em grande escala. Face ao ocorrido na China – país por onde a pandemia teve início –, o colapso dos sistemas de saúde era uma grande preocupação, uma vez que estes não apresentavam estrutura adequada para lidar com o grande número de pessoas infectadas pelo vírus de tão rápida disseminação.

O trabalho em saúde também precisou ser repensado, uma vez que os profissionais, especialmente aqueles atuando na linha de frente do combate à pandemia, tornaram-se também uma população vulnerável desde o início do surto. Como relataram Irena Duprat e Géssica de Melo:

Cerca de três meses após o primeiro surto de covid-19 ter sido relatado em Wuhan, mais de 3.300 profissionais de saúde da China já haviam sido infectados. Na Itália, 16 991 profissionais testaram positivo para o vírus até a metade de abril. Nos Estados Unidos, mais de 62 mil médicos, enfermeiros e outros profissionais foram infectados até 26 de maio de 2020 e, no Brasil, até 15 de agosto já havia 257 156 casos confirmados em profissionais, o que representava 22% dos casos suspeitos. As categorias profissionais com maior número de registros eram: técnico/auxiliares de enfermagem (88 358; 34,4%); enfermeiros (37 366; 14,5%); e médicos (27 423; 10,7%). Em 6 de maio de 2020, com base em trinta países, o Conselho Internacional de Enfermagem (ICN) estimou que, em média, 6% de todos os casos confirmados de covid-19 ocorrem entre profissionais de saúde e que, se essa proporção fosse repetida globalmente, os 3,5 milhões de casos confirmados até a primeira semana de maio representariam 210 mil casos de profissionais infectados, número que ainda pode ser maior considerando a falta ou o atraso no registro dos casos. Dentre os profissionais que estão na linha de frente do cuidado ao paciente com covid-19, o maior contingente é o de enfermagem, uma vez que a maior parte de seu trabalho envolve contato direto com pacientes, tornando esses profissionais mais vulneráveis à doença. Falta de equipamentos de proteção individual adequados, aumento da jornada de trabalho, cansaço físico e estresse psicológico, insuficiência e/ou negligência com relação às medidas de proteção e cuidado à saúde desses profissionais são alguns dos fatores que aumentam esse risco. Apesar da ausência de dados precisos, algumas entidades de classe têm emitido boletins com o número de profissionais de enfermagem com covid-19. Em 3 de junho, o ICN divulgou uma nota indicando que mais de 230 mil trabalhadores contraíram a doença em todo o mundo e que mais de seiscentos enfermeiros já morreram. Dois meses após essa divulgação, o Conselho Federal de Enfermagem do Brasil (Cofen) confirmou que o país já tinha computado 350 óbitos de profissionais de enfermagem, superando o total de mortes registradas pela soma de Estados Unidos e Itália (204), segundo dados emitidos, em julho, pela National Nurses United e pela Federação Nacional dos Enfermeiros da Itália (FNOPI), e mantendo o Brasil na liderança em número de mortes em profissionais de enfermagem em todo o mundo¹.

Nesse cenário, oferecer condições de trabalho adequadas foi e continua sendo um fator crucial para a manutenção da saúde desses profissionais durante a pandemia. Por condições adequadas entende-se não somente oferecer meios físicos e materiais para o exercício de suas atividades, como também informações suficientes para o uso pleno desses recursos em prol da sua segurança e da segurança coletiva – prevenindo o contágio e a disseminação da doença.

PÓS-VERDADE E FAKE NEWS

Ainda no início de março de 2020, quando os primeiros casos de covid-19 foram confirmados no Brasil e a Organização Mundial de Saúde reconhecia a

¹ I. P. Duprat e G. C. de. Melo, “Análise de Casos e Óbitos pela Covid-19 em Profissionais de Enfermagem no Brasil”, *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, vol. 45, e30, 2020.

pandemia, uma avalanche de dados, informações e notícias eram disseminados por todo o mundo.

Se por um lado o acesso a fontes confiáveis e oficiais de informação é facilitado na era digital, por outro, a intensa e massiva produção de *fake news* – notícias falsas – também é promovida por este mesmo cenário. Conforme interpreta Matthew D’Ancona:

O século xx deixou como herança um sistema de instituições baseadas em regras e em evolução gradual; e uma hierarquia de conhecimento e autoridade, em que entidades representativas interagiam com o Estado de acordo com protocolos comprovados. Hoje, essa estrutura está sendo desafiada por uma malha de redes vinculadas não por laços institucionais, mas pelo poder viral da mídia social, do ciberespaço e dos sites, que se deleitam em sua repugnância em relação à grande mídia. A WEB aboliu o abismo entre o centro e a periferia, entre o oficial e o marginal...²

Passados quase dezoito meses desde o anúncio da pandemia em 11 de março de 2020, é possível dizer que o manejo da situação sanitária foi agravado pela rápida disseminação global de conteúdo, informacional ou não. A primeira grave crise de saúde mundial da era digital encontrou na pós-verdade seu maior apoiador. Com a chegada da doença no Brasil, sua disseminação foi tão rápida quanto a disseminação de conteúdo a seu respeito. Pouco se sabia de fato, mas muito se dizia. Especulações foram promovidas a fatos e ganharam manchetes. Nas redes sociais, o fenômeno foi potencializado e mostrou a sua face mais cruel. Nas palavras de Matthew D’Ancona:

Quando se confia menos na investigação baseada em provas do que numa coleção de anedotas e se presta menos atenção à autoridade institucional do que em teorias da conspiração, as consequências podem ser imprevistas e fatais³.

Em pesquisa realizada pela Avaaz, nove em cada dez brasileiros entrevistados leram ou ouviram ao menos uma informação falsa sobre a covid-19, e sete em cada dez acreditaram em ao menos uma desinformação veiculada. Com certeza, trabalhadores da saúde fazem parte dessa população.

Informações falsas são sinal de alerta na saúde pública, uma vez que podem interferir e até mesmo prejudicar os resultados planejados e esperados de políticas e programas; com o manejo da pandemia, isso não é diferente.

Linsey McGoey define a ignorância estratégica como “a habilidade de explorar o desconhecimento para ganhar mais poder”⁴ e como a decisão de pessoas e grupos de ignorar informações para benefício próprio. Nesse contexto,

2 Matthew D’Ancona, *Pós-Verdade: A Nova Guerra Contra os Fatos em Tempos de Fake News*, Barueri, Faro Editorial, 2018, p. 63.

3 *Idem*, p. 73.

4 Cf. entrevista da autora para a BBC: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49941461>.

as *fake news* representam uma ferramenta acessível para desviar, obscurecer, ocultar ou moldar o conhecimento de acordo com seus interesses. Disfarçadas de jornalismo, as *fake news* contribuem para aumentar a descrença na ciência e nas instituições públicas de saúde. E, quando a verdade desaba como valor social, as continuidades da prática social que ela apoia são postas em perigo.

Fake news manipulam pessoas através de seus valores individuais e crenças por meio do medo. Em situações de medo e incerteza, como na pandemia, as pessoas tendem a acreditar no que causa conforto, mesmo que para isso precisem deixar a comprovação científica em segundo plano.

O que podemos observar ao longo da pandemia é que as *fake news* disseminadas pelos meios digitais relacionadas à covid-19 obtiveram estarrecedor êxito na influência do comportamento da população, prejudicando sua adesão às recomendações comprovadas pela ciência, produzindo efeitos devastadores.

Nos primeiros seis meses da pandemia, os conteúdos disseminados por *fake news* traziam muita desinformação a respeito de medidas de prevenção e tratamento, potencializando a volatilidade do cenário estabelecido de maneira espantosa – com impacto no número de contaminados e mortos, inclusive entre a população de profissionais, que desde o primeiro momento esteve na linha de frente de combate.

Para garantir um ambiente de saúde seguro para o atendimento às vítimas da pandemia, foi preciso ir além do fornecimento de equipamentos de proteção individual, materiais e medicamentos. Para os trabalhadores da saúde, informações claras, transparentes, oportunas e cientificamente embasadas também precisaram fazer parte do seu arsenal.

ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA – NOTAS TÉCNICAS DA ANVISA

No Brasil, a Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária é o órgão oficial máximo para orientações, normativas e fiscalização a respeito de segurança sanitária, na qual a pandemia se enquadra. É uma agência reguladora, o que lhe confere certa independência em relação à administração federal, apesar de estar vinculada ao Ministério da Saúde.

Durante a pandemia, coube à Anvisa a elaboração de Notas Técnicas com as orientações acerca das tratativas e medidas a serem tomadas conforme o avanço da doença. As primeiras Notas Técnicas datam do início de janeiro de 2020 e tratam de orientações para controle de aeroportos e portos, seguindo com orientações para entrada e quarentena dos recém-chegados e ainda sobre restrição de locomoção interestadual e intermunicipal. Em 30 de janeiro uma Nota Técnica com orientações para os serviços de saúde é publicada –

Nota Técnica GVIMS/GGTES/Anvisa n. 04/2020: Orientações para serviços de saúde: medidas de prevenção e controle que devem ser adotadas durante a assistência aos casos suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) – sua última atualização data de 25 de fevereiro de 2021. Foi Nota Técnica que estabeleceu as medidas seguras para que os profissionais da linha de frente pudessem pautar a sua atuação. Ao longo de treze meses ela foi atualizada seis vezes, três delas entre fevereiro e março de 2020.

Essas Notas Técnicas são documentos longos, abrangentes e com linguagem técnica – mesmo que disponibilizadas no site da Anvisa, requerem algum domínio sobre o tema para pleno entendimento, especialmente porque suas referências são internacionais. De uma maneira geral, cabe ao Serviço de Controle de Infecção Hospitalar das unidades que prestam atendimento em saúde e às autoridades sanitárias estaduais e municipais – Serviço de Vigilância Epidemiológica – desdobrar e adaptar as orientações das Notas Técnicas à realidade local.

O tempo de produção e lançamento das notas técnicas é mais lento que o avanço da doença no país, enquanto a produção e disseminação de conteúdo sem embasamento científico, mal-intencionado ou leviano é mais rápida. Uma corrida desleal, feroz e cruel que com certeza contribuiu para o aumento do número de vítimas da doença.

Fazer frente a este cenário foi um dos muitos desafios das instituições de saúde responsáveis pelo atendimento de pacientes suspeitos e confirmados de covid-19. Alinhar discurso e prática dessas instituições baseando-se em evidências, oferecendo um ambiente seguro para a produção do cuidado em saúde, foi a melhor estratégia. Uma estratégia que tem como um de seus pilares a comunicação.

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL NA SAÚDE PÚBLICA

Na sua origem, comunicação – palavra derivada do latim *communicare*, “tornar comum”, “partilhar”, “repartir”, “associar”, “trocar opiniões”, “conferenciar” – implica participação, interação, troca de mensagens, emissão ou recebimento de informações novas⁵, em saúde “um desafio a ser enfrentado é o que se refere à comunicação. O diálogo entre os vários setores e segmentos (profissionais, gestores, usuários) envolvidos no trabalho institucional é um passo importante para a melhoria da qualidade das condições de trabalho e atendimento aos usuários”⁶.

Datada de 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos definiu comunicação e saúde como direitos universais, determinando:

5 Gustavo Barbosa e Carlos Alberto Rabaça, *Dicionário de Comunicação*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2001, p. 155.

6 M. C. F. N. Martins e M. A. De Marco, “Humanização e Processos Comunicacionais: Reflexões sobre a Relação entre o Profissional de Saúde e o Usuário”, *Boletim do Instituto de Saúde*, vol. 12, n. 1, 2010.

Artigo XIX. Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios independentemente de Fronteiras [...].

Artigo XXV. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Além disso, a Constituição Brasileira, promulgada em outubro de 1988, reforça:

XIV. É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional [...].

XXXIII. Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...].

Artigo 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Portanto, saúde e comunicação são dois direitos fundamentais do cidadão, sendo o segundo fundamental na efetivação do primeiro. Araújo e Cardoso⁷ afirmam que a comunicação está profundamente associada ao sucesso de políticas públicas de saúde, uma vez que as políticas públicas só são efetivas quando executadas, disseminadas e convertidas em saberes e práticas pela população.

Ainda de acordo com Araújo e Cardoso⁸, para aplicar uma comunicação efetiva no ambiente da saúde pública, deve-se manter a consciência absoluta de não voltar seus objetivos para o *marketing* e a publicidade, uma vez que a comunicação da saúde pública é dirigida ao cidadão por direito, objetivando a participação das pessoas no aperfeiçoamento de um sistema público de saúde. Cabe à comunicação pública estabelecer debates sobre temas de interesse da sociedade e garantir informações que ampliem sua participação nas políticas de saúde.

Alinhados a tal afirmação, Nardi *et al.* reforçam:

A comunicação em saúde é considerada estratégica para a qualidade da tomada de decisão no Sistema Único de Saúde (sus) e para o desenvolvimento de ações de promoção da saúde...sobretudo, a definição de uma agenda estratégica que possa responder às demandas da população por melhorias permanentes nos modos de informar e comunicar as ações de saúde⁹.

7 I. S. Araújo e J. M. Cardoso, *Comunicação e Saúde*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007, p. 22.

8 *Idem*, p. 63.

9 A. C. F. Nardi *et al.*, “Comunicação em Saúde: Um Estudo do Perfil e da Estrutura das Assessorias de Comunicação Municipais em 2014-2015”, *Epidemiol. Serv. Saúde*, vol. 27, n. 2, 2018, p. 2.

Em meio ao processo de redemocratização e do surgimento do SUS no final da década de 1980, a comunicação, juntamente com a educação e a informação, se aliou à saúde como estratégia para promoção desta e, principalmente, para controle sanitário.

Considerando como efeitos esperados da comunicação em uma instituição pública:

[...] garantir aos cidadãos o direito à informação; construir e promover a identidade do ente público para reforçar as relações entre subordinados e a administração, de um lado, e entre cidadãos e o ente, de outro; oferecer a possibilidade aos cidadãos de exprimir de maneira ativa e substancial os direitos de cidadania, a fim de se tornarem corresponsáveis pela solução de problemas de interesse geral; produzir uma transformação radical de mentalidade dentro da administração pública, que deverá reconhecer a comunicação como recurso estratégico para a definição das relações com os cidadãos¹⁰.

Alessandro Rovinetti propõe não considerar mais a comunicação da instituição pública como uma das tantas funções de um ente, mas como uma ferramenta estratégica, a partir da qual se orienta tanto a comunicação interna quanto a externa¹¹.

De acordo com essa visão, “a ativação de processos de comunicação das instituições muda profundamente a relação entre Estado e os cidadãos, na medida em que solicita relações de troca em um contexto desde sempre caracterizado pela dimensão da autoridade”¹². A ativação desses processos força “a refletir sobre como delinear e realizar atividades de comunicação, sobre o que comunicar, por meios e quais canais e com quais modalidades”¹³.

Por isso a comunicação na esfera pública deve abraçar, segundo Franca Faccioli, “o desafio de sua colocação, de um lado como ponto de ligação e de confronto entre saberes diversos na redefinição do papel e das funções das instituições, de outro lado, como processo de construção de lugares, experiências e, sobretudo, culturas”¹⁴.

Haswani¹⁵ ressalta que de acordo com todos os textos teóricos da área, em meio a diferentes condutas, o processo da comunicação compõe-se dos seguintes elementos: mensagem, emissor, receptor, canal e resposta. Não só no contexto de saúde pública, mas de qualquer área de interesse público, tal processo só tem princípio quando iniciado pelo Estado, uma vez que este é o detentor de informações e também o responsável pela garantia de direitos do cidadão.

10 R. Grandi, *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*, Roma, Carocci, 2002.

11 *Idem*.

12 F. Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, Roma, Carocci, 2000.

13 *Idem*.

14 *Idem*.

15 Mariângela Haswani, *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 80.

Para a autora, a comunicação pública é composta por diferentes processos que colaboram na valorização da esfera pública, reforçam a relação entre Estado e cidadão, possibilitando a criação de espaços capazes de ouvir e solicitar a participação do público nas escolhas que orientam as políticas públicas. Atrelada ao conceito, Kunsch afirma que, para nortear a comunicação na administração pública, as instituições têm como dever interagir com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo¹⁶.

Ao longo da pandemia temos podido observar como a fragilidade de uma função estratégica do Estado – a comunicação como garantia de direito – tem impactado a vida do cidadão, inclusive do cidadão trabalhador da saúde, que se vê refém de uma enxurrada de conteúdos produzidos no vazio comunicacional do Estado.

ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO COM A FORÇA DE TRABALHO EM UMA UNIDADE PÚBLICA DE SAÚDE

A comunicação desempenha papel fundamental em situações de crise. De maneira geral, nesses momentos, é crucial estabelecer canais de diálogo, mantendo um fluxo de informação clara, transparente, oportuna e eficaz para eliminar ou minimizar temores, ruídos e incertezas causadas pela insegurança do momento. Em um cenário de grande volume de informações e de poucas certezas, as instituições têm o importante papel de oferecer aos seus profissionais informações confiáveis e no tempo oportuno, garantindo orientações adequadas e seguras.

No contexto de enfrentamento da pandemia do covid-19, em que a ciência buscava respostas, à medida que o vírus avançava de maneira veloz e mortal, foi preciso traçar uma estratégia de comunicação que não apenas informasse, mas que atenuasse o temor sentido pelos profissionais da linha de frente e ganhasse a sua confiança em meio a uma enorme quantidade de informações falsas, em um cenário de pós-verdade intensificado por disputas políticas, fortalecendo a relação de confiança dessas instituições com sua força de trabalho.

Fragilizadas por uma crise de credibilidade/autoridade que se arrasta há décadas e que foi maximizada durante a instalação do cenário pandêmico, as instituições de saúde pública viram a covid-19 entrar pela sua porta junto a uma avalanche de questionamentos para o qual a ciência ainda não possuía resposta.

Criar um canal confiável de informação para manter sua força de trabalho suficientemente instruída, para assim minimizar tensões, reduzir a incidência de adoecimento e aprimorar o clima organizacional foi a estratégia de um hospital geral público da Grande São Paulo.

16 Margarida Maria Krohling Kunsch (org.), *Comunicação Interpessoal nas Organizações e Fortalecimento da Cidadania*, São Paulo, Summus, 1984.

A unidade, que é referência para uma população de cerca de 300 mil habitantes de quatro municípios da Grande São Paulo, durante a pandemia reorganizou a sua estrutura física para o atendimento dos casos de maior gravidade de covid-19, ampliando leitos de internação e terapia intensiva.

Uma unidade que já mantém canais de diálogo aberto com sua força de trabalho, como estratégia de gestão, se percebeu fragilizada quando os primeiros casos suspeitos da doença começaram a aparecer em sua porta de pronto atendimento, ainda na primeira quinzena de março de 2020. Um início antecipado a todas as previsões, cheio de muitas dúvidas e poucas certezas.

Para fazer frente ao cenário estabelecido, o Comitê de Crise – “instaurado com o objetivo de definir estratégias de enfrentamento à pandemia, com foco em definição de fluxos, planejamento e gestão de leitos, bem como a gestão de pessoas, gestão de insumos e de equipamentos; qualidade e segurança assistencial e comunicação” – definiu como uma de suas estratégias de enfrentamento a criação de um canal de comunicação denominado *Boletim Covid-19*. Aqui, vale ressaltar que a Assessoria de Comunicação da instituição possuía cadeira e participação ativa nesse Comitê, apoiando decisões técnicas, oferecendo soluções de comunicação para apoio as estratégias definidas frente aos desafios enfrentados.

Nesse boletim, eram abordados temas como: isolamento social; higienização das mãos; etiqueta respiratória; saúde mental; equipamentos de proteção individual (EPI), quando e como utilizá-los, além da sistemática de paramentação e desparamentação. Os boletins utilizaram uma linguagem mais acessível, com ilustrações e fluxogramas para facilitar o entendimento por todos os públicos das orientações trazidas nas Notas Técnicas da Anvisa e outros órgãos oficiais.

Até abril de 2021, foram produzidas 25 edições do *Boletim Covid-19*, divulgadas por meio de: mural, *intranet*, *e-mail* e mensagens por celular, de maneira a garantir uma rápida e fácil disseminação ao corpo profissional da instituição, que conta com aproximadamente 1 100 profissionais.

Na *intranet*, a página reservada a este conteúdo trazia a possibilidade de participação, com espaço para sugestões e dúvidas, além disso, todas as edições do *Boletim* ressaltavam os canais dos órgãos oficiais de combate a pandemia, como fontes seguras para a busca e checagem de informações a respeito da covid-19. E algumas de suas edições foram totalmente dedicadas a desmentir *fake news*, especialmente aquelas que impactavam na segurança da prática assistencial, como, por exemplo, as orientações dos tipos de máscaras a serem usadas em cada tipo de assistência prestada.

Os boletins tinham suas edições numeradas e datadas, de modo a facilitar a busca pela informação mais atualizada, uma vez que no decorrer da pandemia algumas orientações foram sendo alteradas. Estabelecer uma linha do tempo facilitou a organização do conteúdo e sua busca ao longo da pandemia. Os conteú-

dos eram definidos nas reuniões do Comitê de Crise, que consideravam, além das Notas Técnicas publicadas, as divulgações da mídia no período, as divulgações dos canais oficiais da vigilância epidemiológica estadual e municipais, além de queixas e apontamentos trazidos pelos profissionais por meio dos canais de escuta.

Segundo informações de membro do Comitê de Crise, a percepção do grupo é de que essa estratégia contribuiu para um corpo profissional mais preparado e seguro, como consequência, a unidade apresentou um número reduzido de afastamentos por contaminação confirmada de covid-19 (30%), com um número mínimos casos médios e graves (1,3%) e nenhum óbito. Concomitante a isso, de modo direto, refletindo na qualidade do ambiente de trabalho e na melhoria do cuidado prestado ao usuário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação na esfera pública, apesar de ser um direito constitucionalmente garantido, ainda vive um estágio embrionário – poucos são os estudos e as referências para embasar os trabalhos e ações nesta área, o que consequentemente limita os resultados alcançados.

Na saúde esta carência é ainda maior. O trabalho de assistência à saúde não pode ser realizado sem a estreita relação entre equipe (médico, enfermeiros, profissionais de apoio – psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos etc.) e desta mesma equipe com os usuários.

O cenário pandêmico evidenciou essa carência e expôs um vazio já existente, mas que agora não pode mais ser ignorado. Os ruídos, em todas as suas formas – fisiológicas, semânticas, psicológicas, administrativas/burocráticas, conforme classificação de Kunsch¹⁷ –, e ainda o excesso de conteúdo disponível em rede virtual sobre o tema, têm permeado a comunicação no ambiente hospitalar e fragilizado o processo de produção do cuidado, colocando em risco a vida de profissionais de saúde.

É necessário entender os mecanismos, as tecnologias e as características peculiares deste ambiente onde a comunicação não é uma ferramenta mercadológica e sim ferramenta de “interesse público”, diferenciando-se “no que se refere aos processos de comunicação, ao interno dos quais se apresenta com conteúdos, objetivos e atores daqueles da área do mercado”¹⁸.

A dimensão subjetiva que a prática da saúde supõe torna a comunicação indispensável no relacionamento inclusivo de uma instituição hospitalar com sua força de trabalho, para garantir direito, saúde e vida. Essa relação só consegue ser estabelecida por meio da uma comunicação ágil, clara, eficiente e suficiente.

17 Margarida Maria Krohling Kunsch, *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*, São Paulo, Summus, 2003.

18 F. Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*.

Conhecer as boas práticas em comunicação pública na saúde nos abre portas para a construção de um modelo comunicacional que garanta direitos e promova a saúde, muito diferente daquele estabelecido e conhecido por sua dimensão de autoridade e verticalidade, tão reconhecido na administração pública.

É preciso pensar saúde pública e produção de cuidado sobre novas possibilidades, novos sentidos e trocas, ressignificando suas estruturas e as relações que se estabelecem com elas e por meio delas. E a comunicação pública governamental me parece uma via de acesso possível para avançarmos nesta direção.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, I. S. & CARDOSO, J. M. *Comunicação e Saúde*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.
- ARENA, G. (org.). *La Comunicazione di Interesse Generale*. Bologna, Il Mulino, 1995.
- BARBOSA, Gustavo & RABAÇA, Carlos Alberto. *Dicionário de Comunicação*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2001.
- BARCELOS, T. N. et al. “Análise de Fake News Veiculadas Durante a Pandemia de Covid-19 no Brasil”. *Rev. Panam. Salud Pública*, vol. 45, e65, 2021. DOI: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.65>.
- BERTOLLI FILHO, C. *História da Saúde Pública no Brasil*. São Paulo, Ática, 1996.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SUS. Disponível em: <http://saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>. Acesso em 15 dez. 2019.
- CUNHA, Francisco J. A. Pedroza & SILVA, Helena Pereira da. “Informação e Comunicação no contexto dos Hospitais”. Artigo apresentado no xv *Endocom: Encontro de Informação em Ciências da Comunicação*, Rio de Janeiro, 2005.
- D’ANCONA, Matthew. *Pós-Verdade: A Nova Guerra Contra os Fatos em Tempos de Fake News*. Barueri, Faro Editorial, 2018.
- DUPRAT, I. P. & Melo, G. C. de. “Análise de Casos e Óbitos pela Covid-19 em Profissionais de Enfermagem no Brasil”. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, vol. 45, e30, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6369000018220>.
- FACCIOLI, F. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. Roma, Carocci, 2000.
- GRANDI, R. *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*. Roma, Carocci, 2002.
- HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro, DP&A, 1998.

HASWANI, Mariângela. *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*. São Paulo, Saraiva, 2013.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação Interpessoal nas Organizações e Fortalecimento da Cidadania*. São Paulo, Summus, 1984.

_____. *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*. São Paulo, Summus, 2003.

MARTINS, M. C. F. N. & DE MARCO, M. A. “Humanização e Processos Comunicacionais: Reflexões sobre a Relação entre o Profissional de Saúde e o Usuário”. *Boletim do Instituto de Saúde*, vol. 12, n. 1, 2010.

NARDI, A. C. F. et al. “Comunicação em Saúde: Um Estudo do Perfil e da Estrutura das Assessorias de Comunicação Municipais em 2014-2015”. *Epidemiol. Serv. Saúde*, vol. 27, n. 2, 2018. doi: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742018000200015>.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretãs & FONSECA, João Gabriel Marques da. *Faces da Decisão: As Mudanças de Paradigmas e o Poder da Decisão*. [S. I.], Makron Books do Brasil, 1997.

SOUZA, R. R. “O Sistema Público de Saúde Brasileiro”. *Seminário Internacional de Tendências e Desafios dos Sistemas de Saúde nas Américas*, São Paulo, 2002.

Capítulo 5

COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA PANDEMIA ENTRE ESCOLAS E FAMÍLIAS

Cristiane de Oliveira Figueiredo Rodrigues

Resumo

O capítulo traz uma reflexão acerca de como a comunicação pública entre as escolas e as comunidades passou por transformações antes e depois da pandemia da covid-19 em São Paulo. A partir de 16 de março de 2020, as escolas tiveram que entrar em quarentena, o que levou ao início do ensino remoto. Até então, a comunicação entre escolas e famílias se fazia, prioritariamente, por meio de bilhetes, agenda escolar, recados nos portões da escola, dentre outros. Entretanto, com o ensino remoto, as escolas tiveram que buscar novas estratégias de comunicação, passando a utilizar recursos diversos, como o Facebook, o Google Classroom, o WhatsApp, *sites* e *blogs*, dentre outros. No entanto, todas as famílias conseguiram o acesso às informações? E as famílias de baixa renda, sem acesso à internet? O presente capítulo busca fazer uma reflexão das transformações na comunicação das escolas na pandemia, bem como refletir sobre como as desigualdades foram ampliadas e a comunicação, truncada.

Objetivos do Capítulo

- Oferecer ao leitor um conceito contemporâneo de comunicação pública;
 - Identificar a comunicação entre escolas e famílias antes da pandemia;
 - Apresentar as mudanças na comunicação entre escolas e famílias após a pandemia;
- Refletir sobre os prejuízos de comunicação para as famílias de baixa renda e as desigualdades.

INTRODUÇÃO

Quando pensamos nas escolas, lembramos de um espaço com crianças, adolescentes, jovens ou adultos em processo de aprendizagem, bem como com professores, gestores e demais funcionários da educação trabalhando a serviço do ensino. Além disso, visualizamos famílias em meio a esse movimento, buscando uma articulação para a garantia dos direitos dos educandos.

A pandemia da covid-19, para além de estar sendo devastadora, com a morte de 412 mil brasileiros e 3 227 968 pessoas no mundo, até o momento de escrita deste capítulo¹, trouxe inúmeros impactos para o desenvolvimento populacional. A desigualdade social tem aumentado de maneira exponencial, e direitos estão sendo perdidos.

¹ Dados consultados em: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&mid=%2Fm%2F01hd58&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>. Acesso em 5 maio 2020.

Um desses direitos é o direito à educação. Com o ensino remoto, necessário para a contenção da pandemia, muitas redes “cruzaram os braços” para a falta de recursos de inúmeros alunos, que ficam distantes das escolas. A falta de internet ou aparelhos para o acesso não prejudica apenas as aulas e a aprendizagem, mas impede mesmo que os alunos sejam informados do que está acontecendo nas instituições de ensino.

No presente capítulo, objetiva-se realizar uma reflexão sobre as transformações impostas na comunicação entre as escolas e as famílias e comunidades a partir da pandemia, bem como mostrar os recursos que passaram a ser primordiais para essa comunicação. Ademais, trazer a reflexão sobre as desigualdades para que possamos pensar: a comunicação está sendo efetiva para todos?

COMUNICAÇÃO ESCOLA-FAMÍLIA ANTES DA PANDEMIA

Conceituar comunicação pública é um enorme desafio, visto que o conceito abarca diversas visões e dimensões. Partimos da reflexão realizada por Eugênio Bucci em *O Estado de Narciso* para iniciar a contextualização desse conceito. Juan Camilo Jaramillo López define-o como:

[...] um conjunto de temas, definições, fatos e metodologias referentes à forma como os sujeitos lutam por intervir na vida coletiva e na evolução dos processos políticos provenientes da convivência com “o outro” por participar da esfera pública, concebida como o lugar de convergência das distintas vozes presentes na sociedade².

Ainda de acordo com Jaramillo López, a comunicação pública pode abordar cinco dimensões:

Comunicação pública é, no meu conceito, a que se dá na esfera pública, seja para construir bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sentido compartilhado ao interior da organização (organizacional), ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social)³.

Quando se trata da comunicação entre as escolas públicas e as famílias, estamos refletindo dentro da dimensão estatal, visto que se trata de uma entidade do Estado se comunicando com a sociedade. Nesse caso, apesar de a comunidade escolar ser o grupo de interesse, a comunicação das escolas é direcionada a todos os interessados. Já Marina Koçouski define comunicação pública como:

2 Juan Camilo Jaramillo López *apud* Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015, p. 42.

3 Juan Camilo Jaramillo López *apud* Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso*, p. 44.

[...] uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos⁴.

Refletindo a partir da legislação, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, define:

Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas na prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado⁵.

Neste contexto, a comunicação entre escola e família é essencial para o desenvolvimento dos educandos. Essa interação faz parte do trabalho escolar pois, conforme Castro e Regattieri, “uma vez que as condições familiares estão presentes de forma latente ou manifesta na relação professor-aluno e constituem chaves de compreensão importantes para o planejamento da ação pedagógica”⁶.

O artigo 12, incisos VI e VII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, estabelece:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: [...]

VI. articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII. informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola⁷.

Nesse sentido, partindo de uma reflexão gerada pela observação realizada nas escolas em que atuei como docente, a comunicação entre escolas e famílias, antes da pandemia, se pautava em bilhetes enviados para os responsáveis, colados em cadernos ou agendas; bilhetes entregues na chegada ou na saída dos educandos; informes orais, também na chegada e na saída dos alunos. Informes mais pontuais eram realizados por telefonemas e agendamentos para conversas presenciais.

4 Marina Koçouski, “Comunicação Pública: Construindo um Conceito”, em Heloiza Matos (org.), *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*, São Paulo, ECA/USP, 2013, p. 54.

5 Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

6 Jane Margareth Castro e Marilza Regattieri (orgs.), *Interação Escola-Família. Subsídios para Práticas Escolares*, Brasília, Unesco/MEC, 2010, p. 16.

7 Brasil, Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Algumas escolas já contavam com página no Facebook, publicando informativos genéricos, porém sempre como um modo de comunicação alternativa. A pesquisa de Tania Almeida, apesar de ter sido realizada em outro lócus, trouxe que a comunicação entre escola e famílias de alunos com TEA – Transtorno do Espectro Autista era realizada por meio de “telefonemas, agendamentos, conversas informais, bilhetes, parecer [...]”⁸, sendo que os *blogs* e outras redes sociais eram ferramentas de comunicação alternativa, como aponta a autora:

Formas de comunicação serão aqui entendidas como todos os recursos normatizados e utilizados para fazer a interlocução entre casa-escola, para encaminhar informações aos pais quanto ao funcionamento da escola e também situação escolar do aluno. Sendo considerados como forma de comunicação formal: ofício, carta circular, boletim, agendas, contato telefônico, reunião de pais e professores e parecer. As conversas nos corredores e entrada e saída do aluno serão considerados⁹.

Em suma, a partir da minha observação como profissional da educação e a partir das vivências das demais escolas, bem como reverberado pela pesquisa de Almeida, as formas de comunicação entre escolas e famílias eram consolidadas por meio de bilhetes, agenda escolar, ofícios ou cartas, quando assuntos mais específicos do aluno, bem como contatos telefônicos e o contato no presencial, ou nos portões das escolas, nos momentos de chegada e saída dos alunos, ou nas próprias reuniões de pais e professores e outras visitas.

MUDANÇAS NA COMUNICAÇÃO APÓS A PANDEMIA

Essa forma de comunicação entre escolas e famílias apresentada anteriormente ocorreu até 16 de março de 2020. Traçando um breve panorama desse momento da pandemia vivido pelas escolas públicas de ensino infantil, fundamental e médio do estado de São Paulo, no dia 13 de março de 2020 foi publicado via *Diário Oficial* o Decreto 64.862:

DECRETO Nº 64.862, DE 13 DE MARÇO DE 2020

Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo covid-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual

JOÃO DORIA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e considerando a existência de pandemia do covid-19 (Novo Coronavírus), nos termos declarados pela Organização Mundial da Saúde,

Decreta:

⁸ Tania Almeida, *A Comunicação Casa-Escola no Contexto da Inclusão de Pessoas com TEA*, Santa Maria, Universidade Federal de Santa Maria, 2016 (Dissertação de Mestrado em Educação), p. 37.

⁹ *Idem, ibidem.*

Artigo 1º. Os Secretários de Estado, o Procurador Geral do Estado e os dirigentes máximos de entidades autárquicas adotarão as providências necessárias em seus respectivos âmbitos visando à suspensão:

[...]

II. de aulas no âmbito da Secretaria da Educação e do Centro Paula Souza, estabelecendo-se, no período de 16 a 23 de março de 2020, a adoção gradual dessa medida; [...]

Artigo 4º. No âmbito de outros Poderes, órgãos ou entidades autônomas, bem como no setor privado do Estado de São Paulo, fica recomendada a suspensão de:

- I. aulas na educação básica e superior, adotada gradualmente, no que couber;
- II. eventos com público superior a 500 (quinhetas) pessoas.

Artigo 5º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 13 de março de 2020

JOÃO DORIA¹⁰.

O decreto determinava que as escolas deveriam utilizar a próxima semana (16 a 20 de março de 2020) para informar aos alunos e familiares que as aulas estariam suspensas a partir do dia 21 de março, para o combate ao covid-19, bem como para receber os alunos que precisassem nessa semana, enquanto gradualmente as famílias se organizavam.

A própria publicação de tal decreto foi um rompimento dos paradigmas de comunicação dentro do âmbito educacional. Anteriormente, quando havia uma informação pertinente a ser passada aos familiares, essa informação seguia um fluxo até chegar às escolas, que enviavam os informes pelas vias até então institucionalizadas, conforme já discorremos. Entretanto, a partir do momento em que esse decreto foi publicado, a situação foi um pouco diferente, pois em primeiro lugar o governador João Doria fez o comunicado nas mídias sociais – por meio de televisão e de *live* – e as famílias chegaram na segunda-feira já sendo comunicadas posteriormente das decisões que já estavam em vigor.

No dia 17 de março de 2020, a Resolução SE 25 colocou em trabalho *home office* professores e demais funcionários da educação do grupo de risco, gestantes e idosos. Os alunos passaram a ser atendidos em quantidade cada vez menor, até o dia 20 de março, último dia de aula presencial do ano. Em seguida, algumas escolas iniciaram o ensino remoto. Em São Paulo, as escolas públicas anteciparam o recesso e as férias de julho para os dias seguintes, entre 23 de março e 4 de abril, por meio da Resolução Seduc 30, de 20 de março de 2020. Entretanto, com a piora da pandemia, perceberam que se fazia necessário continuar o ano letivo de 2020, decidindo, assim, pelo início do ensino remoto. Conforme aponta Castro quanto à nova rotina escolar em meio à pandemia:

10 São Paulo, Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020.

A pandemia afetou profundamente a rotina do sistema escolar e de suas escolas devido à suspensão de aulas presenciais que foi inevitável e importante para a não propagação do vírus, mas que pode trazer consequências maiores para os alunos pobres, que ao ficar longe da escola se expõem aos riscos da fome, violência física e psicológica, exploração sexual e abandono dos estudos. Além disso, redução da renda das famílias pode fazer com que ocorra uma ampliação do trabalho infantil e abandono da escola. Por outro lado, os sistemas escolares procuram atenuar os efeitos da suspensão das aulas com o ensino a distância, mas têm enfrentado muitas dificuldades pois o método, ainda, tem que ser melhor assimilado pelo corpo docente, e os alunos mais pobres não possuem condições materiais de acompanhar esse tipo de ensino¹¹.

Após as mudanças de ensino presencial para remoto, as escolas foram forçadas a repensarem seus sistemas de comunicação, como afirmam Silva *et al.*:

A interrupção de aulas presenciais e a necessidade de dar continuidade às disciplinas já programadas repercutiram na imediata adoção de formas alternativas de ensino, em especial a utilização de ferramentas digitais *online*, as chamadas Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC), na educação¹².

Não cabiam mais bilhetes, os alunos não estavam mais presentes. Também não havia espaço para informes na porta da escola. A partir desse momento, o ensino passava a ser remoto, utilizando diversos meios digitais. A prefeitura de São Paulo optou pela utilização do Google Classroom (Sala de Aula). Já o Estado optou por oferecimento de aulas pela televisão e por aplicativo próprio, Centro de Mídias. No entanto, como informar aos alunos e às famílias as novas ferramentas e como utilizá-las?

As escolas passaram a criar páginas no Facebook, números corporativos e grupos via WhatsApp, *sites* e *blogs* da escola. A forma de comunicação com as famílias passava para o meio digital, entretanto, ainda havia um enorme trabalho em entrar em contato com cada família e informar quanto aos novos meios de comunicação. Passou-se a um trabalho de entrar em contato por telefone com cada família para informar o número do WhatsApp, a página de Facebook, entre outros.

Para essa reflexão, parti de vivência própria como professora de língua portuguesa da prefeitura de São Paulo. Entretanto, para ampliar o foco, buscando um olhar mais investigativo, elaborei um formulário por meio do Google Forms e enviei para membros da gestão de escolas públicas do estado de São Paulo. O formulário foi respondido, de maneira anônima, por membros de doze escolas, englobando as redes da prefeitura de São Paulo, prefeitura de São Bernardo do Campo, prefeitura de Poá e estado de São Paulo. Em seguida,

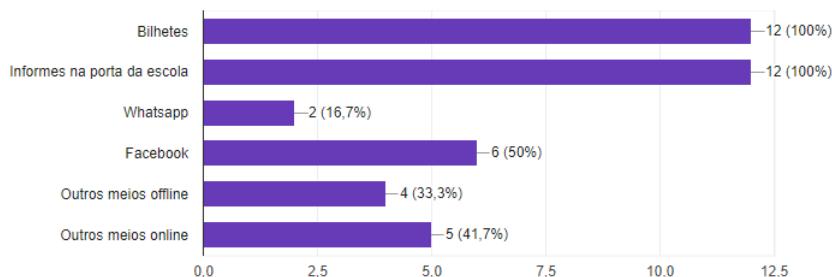
11 Jorge Abrahão Castro, "Proteção Social em Tempos de Covid-19", *Scielo Preprints*, 2020, p. 12.

12 Carla Marins Silva *et al.*, "Pandemia da Covid-19, Ensino Emergencial a Distância e Nursing Now: Desafios à Formação em Enfermagem", *Scielo Preprints*, 2021, p. 4.

tabulei essas respostas para que pudesse refletir não apenas com o meu olhar crítico à respeito dessas mudanças.

Os gestores atendem desde a modalidade da educação infantil até a EJA, todos de escolas públicas. Ao perguntar a esses profissionais quais meios de comunicação a escola utilizava para a comunicação com as famílias e comunidade antes da pandemia, conforme Gráfico 1, todos utilizavam bilhetes e informes na porta da escola. Alguns já utilizavam Facebook (metade das escolas), dois já utilizavam o WhatsApp e ainda indicaram que utilizavam outros meios *offline* e *online*.

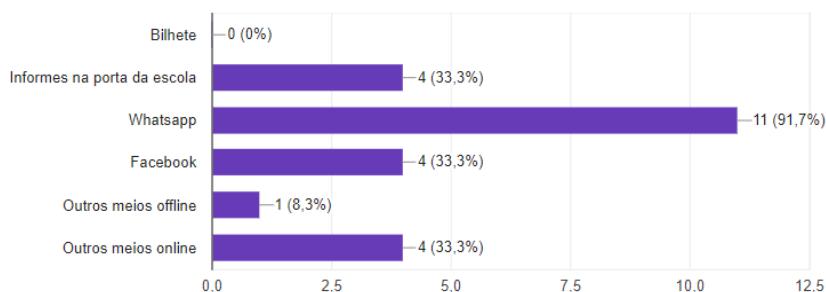
Gráfico 1. Comunicação com as famílias antes da pandemia.



Fonte: elaborado pela autora a partir de tabulação das respostas dos gestores.

Ao perguntar quais meios a escola passou a utilizar após a pandemia da covid-19, conforme mostra o Gráfico 2, onze indicaram o WhatsApp, quatro indicaram o Facebook e quatro indicaram outros meios *online*. Os bilhetes pararam de ser utilizados em 100% dos casos, devido ao fato de que os alunos não estavam mais presentes da escola, porém os informes na porta da escola e outros meios *offline* continuaram a ser utilizados, visto que as aulas pararam, porém os gestores continuram indo até a escola de maneira presencial e trabalhando para o alcance dos alunos e da família, em um processo intensivo de busca ativa.

Gráfico 2: Meios de comunicação utilizados após o início da pandemia.



Fonte: elaborado pela autora a partir de tabulação das respostas dos gestores.

Pedi para esses gestores indicarem se concordavam com a frase “A pandemia fez com que minha escola buscasse novos meios de comunicação com a comunidade”. Dos doze gestores, dez indicaram que sim e dois indicaram que em partes. Esses que indicaram em partes já se utilizavam de meios digitais para a comunicação com a comunidade, portanto não viram tantas transformações.

Gráfico 3. Concordância com a proposição.

Você concorda com essa proposição: “A pandemia fez com que minha escola buscasse novos meios de comunicação com a comunidade”.
12 respostas

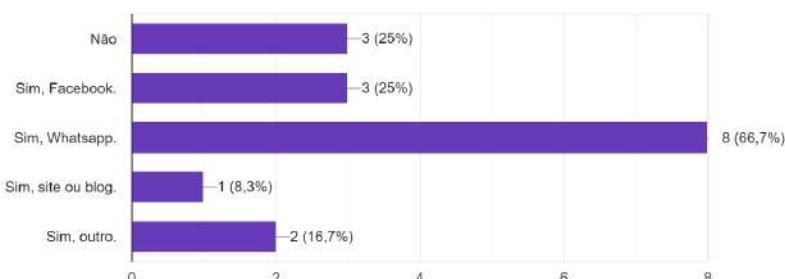


Fonte: elaborado pela autora a partir de tabulação das respostas dos gestores.

Os gestores também foram questionados a respeito da criação de novos recursos para a comunicação após a pandemia. Levando em consideração que dois gestores já utilizavam o WhatsApp, um deles já possuía o recurso, mas passou a utilizar após a pandemia, e oito deles tiveram que criar uma conta no aplicativo de comunicação para poder levar os informes para as famílias. Além disso, três criaram uma página no Facebook, um criou um *site* ou *blog*, dois criaram outras ferramentas e apenas três não tiveram que criar nenhum formato para comunicação.

Gráfico 4. Criação de recursos para comunicação após a pandemia.

Você teve que criar algum recurso para comunicação após a pandemia? Se sim, qual (is)?
12 respostas



Fonte: elaborado pela autora a partir de tabulação das respostas dos gestores.

Nesse sentido, é inegável que a transformação da educação para o ensino remoto trouxe mudanças também na maneira de escolas e comunidades se comunicarem. Todas essas transformações poderiam ser positivas, não fosse a desigualdade que a pandemia reverberou e que essas mudanças também estabeleceram.

DESIGUALDADES SOCIAIS, COMUNICAÇÃO E PREJUÍZOS NA APRENDIZAGEM

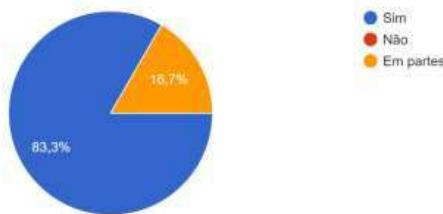
Conforme visto, até o período anterior à pandemia, a comunicação era uma responsabilidade que estava mais com as escolas do que com as famílias, pois até então as escolas realizavam um controle no envio de cada comunicado, solicitavam assinatura das famílias e conferiam se todos haviam sido informados, reforçando o envio, entrando em contato inclusive por telefone quando necessário.

Porém, após a pandemia, de certa maneira essa responsabilidade passou para as famílias, visto que as escolas passaram a oferecer os meios de comunicação e esperar que as famílias acompanhassem. Com exceção de escolas com poucos alunos, tornou-se inviável para muitas escolas realizar o controle de quais famílias estavam ou não sendo comunicadas.

Como ficaram as famílias de baixa renda, sem acesso à internet? Minha primeira indagação aos gestores foi se eles acreditavam que a comunicação estava sendo efetiva. Conforme tabulado no Gráfico 5, em três escolas a resposta foi positiva, em quatro foi negativa e cinco me disseram que em partes. Em uma análise, poderíamos afirmar que, em escolas públicas, depender da tecnologia para os informes acaba não tornando essa comunicação tão efetiva.

Gráfico 5. A comunicação está sendo efetiva?

Você concorda com essa proposição: "A pandemia fez com que minha escola buscassem novos meios de comunicação com a comunidade".
12 respostas



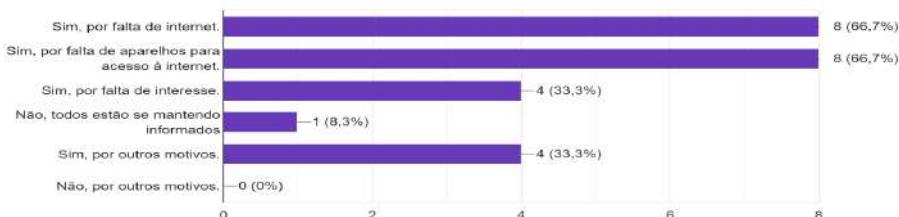
Fonte: elaborado pela autora a partir de tabulação das respostas dos gestores.

Indaguei, então, se o gestor acredita que uma parte da comunidade escolar esteja ficando sem acesso à informação e dei alguns motivos para que eles refletissem. Conforme o Gráfico 6, um gestor afirmou que todos estão se mantendo informados. Os demais indicam que sim, parte da comunidade esteja ficando sem internet. Oito indicam a falta de internet e a falta de aparelhos para acesso à internet como os motivadores. Quatro indicam a falta de interesse e outros motivos.

Gráfico 6. Parte da comunidade escolar está sem acesso à informação?

Você acredita que parte da comunidade possa estar sem conseguir se manter informado com a escola, por falta de internet ou de aparelhos?

12 respostas



Fonte: elaborado pela autora a partir de tabulação das respostas dos gestores.

Por fim, pedi para que eles comentassem em uma frase sua opinião sobre como a pandemia afetou essa comunicação. Dois gestores abstiveram-se de comentar, um deles extrapolou suas reflexões para além de uma frase. O objetivo não é realizar uma categorização dessas falas, mas pensar, dentro da temática do presente texto, qual seja, como a pandemia afetou a comunicação pública entre escolas e famílias e de que maneira isso ampliou ou não as desigualdades sociais. Nesse sentido, elenco as frases dos gestores buscando realizar uma reflexão.

Gestor 1: No meu ponto de vista, a Pandemia está aumentando as discrepâncias educacionais nas camadas subalternas da sociedade.

O fato colocado pelo Gestor 1 pode ser o marco inicial da presente reflexão. Fato é que a pandemia tem aumentado a desigualdade na sociedade de maneira geral, como pode ser explorado no Observatório das Metrópoles¹³. Isso também tem ocorrido no âmbito das instituições educacionais. Os motivos, por mais complexos que sejam, estão majoritariamente em três âmbitos: a falta de acesso à internet de parte da população; a falta de aparelhos – celular, computador – para acessar os recursos e as dificuldades financeiras en-

¹³ Pode ser acessado em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/>. Trata-se de um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Publicou, no Boletim Desigualdades nas Metrópoles n. 3, os níveis recordes das desigualdades no ano de 2020, decorrente da pandemia.

frentadas no momento, com famílias sofrendo corte de energia ou até passando o seu tempo em busca de dinheiro para subsistência, deixando a educação para depois.

Gestor 2: Algumas famílias não dispõem de tecnologias, embora a escola esteja aberta para elas, estas famílias ainda não buscam informações.

A fala do Gestor 2 vem corroborar a reflexão. Sem acesso a tecnologia, muitas famílias ficam à mercê de ir até a escola buscar informações. Ou seja, até antes da pandemia o movimento era das escolas, que levavam as informações por meio dos bilhetes e dos avisos na porta da escola, por exemplo. Entretanto, mesmo nos locais em que as escolas estão abertas, cabe à família de baixa renda se expor para ir atrás da informação nas escolas.

Gestor 3: A comunidade teve que se adequar às novas formas de receberem os recados, principalmente via grupos de WhatsApp. Muitas famílias possuem apenas um aparelho e um número de chip, o que dificulta a organização doméstica para acompanhar os recados e as lições que são enviadas aos alunos.

Conforme refletimos, mesmo nas famílias que possuem acesso à internet, é comum que as casas só possuam um aparelho celular – do pai ou da mãe – e um *chip*. Assim, fica difícil dividir o uso desse aparelho entre as crianças. Não é incomum que famílias com mais de um filho não consigam acompanhar o que é oferecido.

A rede de São Bernardo do Campo, por exemplo, vem oferecendo aulas síncronas via *Google Meet* todos os dias. Para famílias que possuem mais de um filho estudando no mesmo período, o acompanhamento das aulas fica mais complicado. Além disso, para famílias com crianças em escolas diferentes, faz-se necessário acompanhar a comunicação em mais de um grupo de WhatsApp, em mais de uma página no Facebook, complicando ainda mais esse movimento, que não era do costume dos responsáveis até então.

Gestor 4: Infelizmente a covid-19 afastou as famílias e uma boa parte dos alunos da escola devido ao medo da contaminação da doença em si e também por alguns não terem o hábito de utilizar a tecnologia para comunicação ou por não possuírem os recursos necessários.

O Gestor 4 aponta três questões motivadoras do afastamento entre escolas e famílias: a falta dos recursos necessários, que já tem sido alvo de nossa reflexão, o medo de contaminação da doença, visto que muitas vezes a pessoa que não possui os meios de comunicação precisa se expor indo até a escola.

Além disso, aponta a falta de hábito. Tendo sido a pandemia uma surpresa desagradável para toda a sociedade, não houve preparo. Algumas escolas

já possuíam páginas no Facebook e grupos de WhatsApp, porém tiveram que repensar o seu uso. Outras, nem possuíam e tiveram que criar e divulgar a conteúdo. Muitos pais, alunos e responsáveis ainda não possuem o conhecimento ou o hábito de manter a comunicação dos processos escolares por esse meio.

Gestor 5: Infelizmente a comunidade ainda tem dificuldade no acesso online, o que faz com que se crie uma distância entre a escola e as famílias.

A fala do Gestor 5 corrobora o que já foi dito por outros gestores. Há uma dificuldade, também, no conhecimento para acessar *online*, o que não era explorado anteriormente. Isso está ampliando o abismo entre a escola e algumas famílias, o que gera prejuízos para a aprendizagem dos educandos.

Gestor 6: Creio que a utilização de outros mecanismos de comunicação com a família acabou sendo produtiva, e estes recursos continuarão sendo utilizados mesmo após o período de aulas remotas. Apesar de todas as dificuldades geradas, enxergo isso como um ganho para ambas as partes.

Na fala do Gestor 6, vemos os pontos positivos das mudanças ocorridas. Apesar de ter sido a pandemia que levou a essas mudanças, a nova forma de comunicação, mais integrada com as novas gerações, continuará a ser utilizada, mesmo quando retornarmos ao ensino presencial. É um ganho para as escolas e para a comunidade.

Gestor 8: Acredito que em grande parte a comunicação foi facilitada neste contexto, especialmente com quem faz uso da internet. O contato telefônico continua sendo necessário em casos pontuais, e há algumas famílias que por razões diversas mantiveram-se distantes (perdas de familiares, empregos, necessidade de deixar a criança com parentes ou descrença no ensino remoto).

A fala do Gestor 8 sintetiza os pontos: a comunicação foi facilitada com a imersão nos meios tecnológicos, entretanto ainda há diversas razões que mantêm as famílias distantes, como já refletimos anteriormente. Será necessário um trabalho nesse sentido no retorno presencial para que as famílias aprendam a utilizar as ferramentas e consigam ter confiança nesse meio de comunicação.

Algumas das dificuldades, majoritariamente financeiras, precisam de uma atuação do ente público para serem sanadas. Determinadas redes brasileiras optaram por oferecer aos educandos *tablets* e *chips* com acesso à internet. A própria Universidade de São Paulo ofereceu um *modem* com acesso para as aulas remotas. Se esses recursos fossem utilizados pelas redes, diminuiríamos o abismo que está se criando para alguns alunos, que acabam não conseguindo assistir a aulas e nem se comunicar efetivamente com seus professores.

Gestor 9: Acredito que as escolas da rede pública que trabalho já faziam o uso do blog e página do Facebook anteriormente por ser uma prática, especialmente o blog, mas o uso não tinha a dimensão atual. As escolas tiveram que repaginar e acrescentar funções a essas plataformas não utilizadas anteriormente com intuito de dar acesso às atividades ao número máximo de pessoas que fosse possível. Com exceção do blog que é construído com apoio de Professoras de Apoio no ensino Fundamental e EJA, as demais ferramentas são todas de uso pessoal, não institucionalizadas, ou seja, não são adequadas a uma plataforma educativa para profissionais e alunos. As pessoas dependem de usar contas pessoais no Facebook, WhatsApp – expondo sua privacidade, seus números em uma dimensão que não sei se esgota. Nas escolas de Educação Infantil, as plataformas como blog e outras não contam com o apoio da professora de apoio técnico de laboratório, sendo que esta depende da habilidade dos profissionais que muitas vezes não têm o suporte formativo e não domina a linguagem, exigindo muito mais tempo e esforço na criação, manutenção para garantir o canal de comunicação. Enfim, o que observo de longe é que as escolas e profissionais têm empenhado grande esforço para se comunicar através de todos os meios possíveis visando o alcance, vivemos um momento de crise em que especialmente a rede pública não contou com infraestrutura para os profissionais e alunos/as, sendo essa responsabilidade, que deveria ser dos governantes, abraçada pelo esforço dos profissionais e alunos/as com seus familiares (isso quando estes também têm alguma condição). Não ceder a essa tentativa de manter vínculo, através destes meios, significaria jogar no abismo da diferença social e econômica milhares de pessoas, hoje vivemos uma comunicação precária, não podemos nos iludir. Descobrimos na crise a possibilidade de fazer/estabelecer comunicação de formas diferentes, descobrimos que é possível potencializar as formas de comunicação, porém é necessário garantir o acesso a todos/as antes da empreitada para este avanço, uma vez que a garantia de acesso, permanência e sucesso na escola pública é um direito, um princípio, não sendo este espaço o local para desigualdade. É necessário investir nos canais, plataformas, garantido o acesso a todos os profissionais e alunos, respeitando o espaço privado de cada um, bem como os governos devem se responsabilizar pelos custos e manutenção. Defender sim mais canais de comunicação, porém sem exclusão e ampliação de abismos sociais. Não podemos continuar mantendo isso na escola pública como tem se dado hoje, porque muitos continuam de fora pela falta de recurso, equipamentos e internet. Enfim, alunos e profissionais da rede pública deveriam ter esse direito sem exceção.

O Gestor 9 acabou fazendo uma análise muito contundente da situação atual, levando-nos a refletir de um ponto de vista importante. Sendo direito de todos os educandos a garantia de acesso, permanência e sucesso na escola pública, como podemos estar confortáveis ao vislumbrar o abismo que tem se aberto entre a escola e alguns alunos?

Salienta-se que, sim, as escolas precisavam dar um passo à frente para garantir a comunicação diante do contexto da pandemia da covid-19, visto que, de uma hora para outra, não era seguro abrir os portões a escola, o ano letivo precisava continuar e as aulas precisavam acontecer em um novo contexto. Transferir as aulas e a comunicação para as novas tecnologias foi uma alternativa viável.

Entretanto, podemos estar confortáveis se, mesmo depois de um ano, temos alunos que não possuem acesso às aulas e nem às informações? Como pode, após um ano de pandemia, gestores das Secretarias de Educação não terem providenciado meios para o acesso de todos? Como pode o ataque ser direcionado aos professores, no sentido de que eles não querem trabalhar, mas não ocorrer protestos contra prefeitos, governadores e presidente da República diante da inércia?

Gestor 10: Embora os meios de comunicação tenham sido ampliados com a pandemia, o alcance dos alunos diminuiu se considerarmos que nem todos têm acesso à internet. Houve e está havendo um impacto muito grande na aprendizagem dos alunos.

Pode-se observar que o Gestor 10 traz essas mesmas questões: a potencialidade de os meios de comunicação alcançarem aos educandos durante a pandemia, o alcance que não é total pela falta dos recursos. Ao mesmo tempo que os alunos com acesso à internet continuam próximos das aprendizagens, mesmo que em outros formatos, o aluno sem acesso segue muito prejudicado.

Gestor 11: Tivemos que nos reinventar. Em uma escola com mais de mil alunos, as informações precisavam chegar para todos, e utilizamos todos os canais possíveis e disponíveis para atingir a nossa comunidade. De cartazes no portão com as informações, a ligações e mensagens no WhatsApp, Facebook e blog escolar. Agora construímos um site também, para utilizarmos mais um canal interativo.

O posicionamento do Gestor 11 é o de reinvenção. Todos os meios de comunicação passam a ser utilizados para atingir a uma escola com muitos educandos matriculados. Os cartazes no portão são alternativas que podem alcançar pais que não possuem o conhecimento das ferramentas digitais. As ligações são maneiras de busca ativa dos alunos, de levar o conhecimento mesmo sem os bilhetes.

Gestores 7 e 12: Abstiveram-se de comentar.

A partir da fala dos gestores, refletindo então sobre a comunicação pública das escolas após a pandemia da covid-19, pode-se chegar a alguns pontos em comum, que são:

1. Antes da pandemia, os meios de comunicação com os alunos eram majoritariamente bilhetes, avisos no portão da escola, ligações. Algumas escolas possuíam Facebook/WhatsApp, mas eram ferramentas alternativas.

2. A pandemia fez com que as escolas buscassem novos meios de comunicação com os alunos. Passaram a ser principais fontes de comunicação os grupos de WhatsApp, as páginas no Facebook, os sites ou blogs. Li-

gações continuaram acontecendo, e algumas escolas continuaram com avisos nos portões.

3. As mudanças, entretanto, trouxeram para as famílias o papel de ir atrás das informações, e muitas acabaram privadas disso por falta de recursos, sejam eles a energia, a internet ou os aparelhos de conexão. Com isso, muitos alunos seguem prejudicados, sem acesso às informações e às aulas.

4. De certa maneira, foram positivas as mudanças, se pensarmos que a partir de agora as escolas sempre utilizarão essas novas ferramentas, com potencial para transformar essa comunicação.

5. Entretanto, olhando pelo direito à aprendizagem, muitos alunos seguem prejudicados, aumentando o abismo social existente entre essa parcela da sociedade.

Saliento, por fim, que, conforme pesquisa realizada pela *BBC News*, de acordo com Souza¹⁴, algumas redes, como a prefeitura de São Paulo, iniciaram a compra de *tablets*, porém esses aparelhos ainda não foram entregues. Das redes com respondentes do formulário, apenas o estado de São Paulo adotou medidas como transmissão das aulas na televisão e fornecimento de equipamentos e *chips* para alguns alunos, ainda que apenas no ano de 2021. São atitudes que deveriam ter sido tomadas já no início da pandemia e que, em 2021, um ano após o início, ainda não estão consolidadas, não aparecendo nem a proposta em algumas redes, como a da prefeitura de São Bernardo do Campo ou a da prefeitura de Poá, que também tiveram gestores respondentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo buscou trazer uma reflexão que não se esgota nesse ponto. Entretanto, a partir do levantado, fica claro que nem todas as famílias têm conseguido o acesso às informações, por alguns motivos que podemos elencar. Um deles é a falta de interesse apontada por alguns dos gestores, já que, até o momento anterior à pandemia, o movimento das escolas era de levar as informações às famílias, e agora os novos meios de comunicação exigem que os pais buquem essa informação (acessem a página do Facebook regularmente, acompanhem os grupos de WhatsApp, se dirijam às escolas, entre outros).

Entretanto, o motivo primordial apontado é que muitas famílias de baixa renda não possuem acesso à internet ou aparelhos para conexão. Assim, podemos elencar como ponto positivo que a pandemia forçou as escolas a adotarem meios de comunicação mais atualizados, e esses ganhos provavelmente permanecerão após a normalização da situação.

¹⁴ Felipe Souza, "Ensino Remoto na Pandemia: Os Alunos Ainda Sem Internet ou Celular Após um Ano de Aulas à Distância", *BBC News Brasil*, 3 maio 2021.

Porém, como um ponto muito negativo, a comunicação com grande parte das famílias está truncada, visto que, além de a comunicação não estar ocorrendo para os que não possuem recursos, as desigualdades sociais estão sendo ampliadas. É preciso que a necessidade de levar a conexão a todos entre com urgência na agenda política, que redes realizem o fornecimento de *tablets* ou aparelhos de computador/celular e *chips* com dados para acompanhamento das aulas. Esses mesmos meios poderão ser utilizados para o acesso à informação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Tania. *A Comunicação Casa-Escola no Contexto da Inclusão de Pessoas com TEA*. Santa Maria, Universidade Federal de Santa Maria, 2016 (Dissertação de Mestrado em Educação). Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/251076/1/Dedeschi_SandraCristinadeCarvalho_M.pdf. Acesso em 15 fev. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 15 fev. 2021.
- BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.
- CASTRO, Jane Margareth & REGATTIERI, Marilza (orgs.). *Interação Escola-Família. Subsídios para Práticas Escolares*. Brasília, Unesco/MEC, 2010.
- CASTRO, Jorge Abrahão. “Proteção Social em Tempos de Covid-19”. *SciELO Pre-prints*, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1186>.
- KOÇOUSKI, Marina. “Comunicação Pública: Construindo um Conceito”. In: MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*. São Paulo, ECA/USP, 2013.
- SÃO PAULO. Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64862-13.03.2020.html>. Acesso em 10 jan. 2021.
- _____. Resolução SE 25, de 17 de março de 2020. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=202003170025>. Acesso em 15 fev. 2021.
- _____. Resolução Seduc 30, de 20 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=202003200030>. Acesso em 15 fev. 2021.

SILVA, Carla Marins et al. "Pandemia da Covid-19, Ensino Emergencial a Distância e Nursing Now: Desafios à Formação em Enfermagem". *SciELO Preprints*, 2021. doi: <https://doi.org/10.1590/1983-1447.2021.20200248>.

SOUZA, Felipe. "Ensino Remoto na Pandemia: Os Alunos Ainda Sem Internet ou Celular Após um Ano de Aulas à Distância". *BBC News Brasil*, 3 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56909255>. Acesso em 3 maio 2021.

Capítulo 6

FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E COVID-19: UM ESTUDO SOBRE A ADIN 6.341/2020 SOB A ÓTICA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Larissa Alencar Barreto

Resumo

O capítulo apresenta o Estado Democrático de Direito como base do federalismo de cooperação aventado pela Constituição Federal de 1988. Após detalhar as competências comuns e concorrentes dos estados-membros, apresentaremos quais obstáculos esta espécie de federalismo enfrenta para se concretizar no Brasil. Discute-se a Ação de Inconstitucionalidade 6341/2020, a qual questiona as ações tomadas pelo Governo Federal no combate à pandemia, com ênfase na Lei 13.969/2020, confrontando-o com conceitos de comunicação pública e estudo realizado comparativamente com Alemanha, Canadá, Estados Unidos e Austrália, contrapondo-o à experiência brasileira.

Objetivos do capítulo

- Oferecer ao leitor um conceito contemporâneo de federalismo;
- Identificar como a Constituição Federal delimita as competências entre os entes federados em seu texto;
- Relacionar as ações do Executivo Federal durante a emergência sanitária internacional e as ações de comunicação pública;
- Apresentar as possíveis razões pelas quais o Brasil enfrenta a crise sanitária de 2020 e 2021;
- Reforçar a importância da comunicação pública para obter a simetria proporcionada pelo federalismo de cooperação.

INTRODUÇÃO: O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO

O Estado Democrático de Direito, surgido a fim de delimitar o poder estatal e garantir direitos mínimos ao cidadão, após as atrocidades verificadas na Segunda Guerra Mundial, possui uma cartilha de princípios guias. Haswani¹ identifica dentre eles, com preponderância, a necessidade de garantir a participação popular na formulação e na gestão de políticas públicas, a fim de assegurar a igualdade material, e não apenas formal – ou seja, não basta apenas que a lei preveja que os cidadãos são iguais, há que se criar meios para que essa igualdade seja refletida também na realidade fática.

¹ Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

Com o objetivo de criar esta base, o ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito se dá, conforme lição de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco², nos direitos fundamentais. Estes transcendem a perspectiva da garantia das posições individuais, para alcançar “a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo”³. Cram, destarte, em sua dimensão objetiva, um dever de proteção pelo próprio Estado, inclusive contra agressões dos próprios Poderes Públicos, de particulares ou de outros Estados. Assim, foram sendo criados, conforme a necessidade do tempo direcionava, os direitos individuais, ou de primeira geração, os direitos sociais, ou de segunda geração, e os direitos difusos, ou de terceira geração.

Na organização deste Estado, com o objetivo de evitar o arbítrio e, assim, garantir que haja fiscalização constante sobre a aplicação prática dos direitos humanos acima aventados, estabeleceu-se uma divisão tripartite: Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo. Estes poderes são harmônicos e independentes entre si, com mecanismos de controles recíprocos. A origem desta divisão advém, conforme explica Alexandre de Moraes⁴, de ensinamentos clássicos de John Locke, mas, principalmente, de Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, consagrado no art. 16 da francesa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e que também pode ser vista no art. 2º da nossa Constituição Federal de 1988.

Atualmente, contudo, entende-se que a divisão não deve ser rígida, mas antes, funcionar como um verdadeiro sistema de “freios e contrapesos” (*checks and balances*), a fim de criar mecanismos de controles recíprocos. Como exemplos, citamos as Comissões Parlamentares de Inquérito, os Tribunais de Contas e o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

Canotilho e Moreira evidenciam que neste sistema de governo, proposto por uma pluralidade de órgãos, existe uma necessidade premente de que o relacionamento entre os vários centros do poder seja “pautado por normas de lealdade constitucional”⁵. Na vertente positiva, isso significa que deve haver cooperação na medida necessária para a realização dos objetivos constitucionais; na negativa, significa que “devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder [...]”⁶. Voltaremos a esta ideia em instantes.

Quanto à forma do Estado, nossa Constituição, assim como as precedentes do período independente, adotou o federalismo. Com origem nos Estados

2 Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

3 *Idem*.

4 Alexandre de Moraes, *Manual de Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2020.

5 José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.

6 *Idem*.

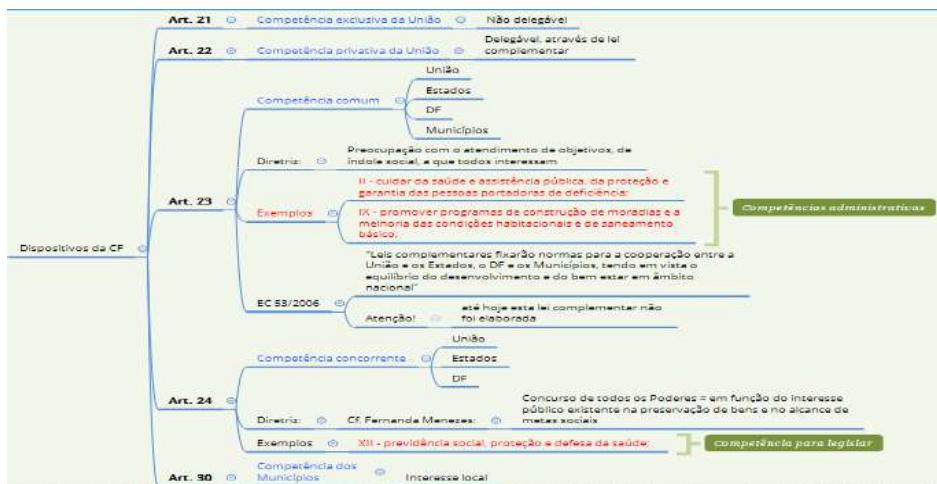
Unidos, em 1776, na ocasião da criação de sua república, esta forma visa uma “resposta eficiente para a necessidade de um governo eficiente em vasto território”⁷. Como características básicas do Estado Federal, o célebre ministro Gilmar Mendes pontua: a soberania, por parte do Estado Federal como um todo, e a autonomia, por parte dos estados-membros⁸.

Há descentralização não apenas administrativa, mas, também, política, com instrumentos para autogestão. Alexandre de Moraes⁹ determina que a Constituição deve estabelecer alguns princípios para a Federação e seus membros, dentre os quais destacamos a repartição de competências, a competência tributária própria, poder de auto-organização e existência de um órgão de cúpula do Poder Judiciário para interpretação da norma maior.

Vamos focalizar, mais pormenorizadamente, as competências. Com a lição de Fernanda Menezes de Almeida¹⁰, aprendemos que a partilha realizada no Brasil se assemelha à do sistema alemão, com a previsão de repartição, também, do poder de legislar. Temos, assim, três esferas: União, Estados e Municípios – tendo o Distrito Federal cumulado simultaneamente os dois últimos (art. 32, §1º, CF). Discorre a autora:

[...] a partilha do poder de legislar é sempre o fulcro da repartição de competências, já que a lei – pensando-se em termos do Estado de Direito – é que dá a dimensão do exercício dos poderes pelos respectivos titulares.

Ensejando um federalismo de equilíbrio, nossa constituição estabeleceu a seguinte divisão, proposta em esquema para melhor visualização:



7 Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonçalves Branco, *Curso de Direito Constitucional*.

8 *Idem*.

9 Alexandre de Moraes, *Manual de Direito Constitucional*.

10 Fernanda Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, 6. ed., São Paulo, Atlas, 2013.

O quadro acima sistematiza a divisão de competências proposta pela CF/88. De acordo com Mendes e Branco¹¹, para evitar conflitos e desperdícios de esforços e recursos, já que em um mesmo território incidem as três esferas, criou-se a repartição proposta. Salientamos que a lei maior também discrimina as formulações para aferição de renda, cujo foco escapa o presente artigo.

Moraes¹² explicita que o princípio geral é o da predominância do interesse. Assim, à União compete o interesse geral, aos estados-membros, o regional, e, por fim, ao município, o local. O art. 22 traz poderes legislativos enumerados privativamente à União, enquanto o art. 30, I, os poderes disciplinados ao Município. Já ao Estado, restam os poderes remanescentes (art. 25, §1º).

O constituinte demarcou uma área em que todos os entes atuam conjuntamente, em parceria, segundo regras preestabelecidas. Para a competência legislativa, esta é chamada por Ferreira Filho, classicamente, “concorrente”, conforme mostra Menezes de Almeida, ou seja, atuam concorrentemente, ao mesmo tempo, portanto, todos os entes, conforme disciplina o art. 24.

O art. 23, por sua vez, traz as competências *materiais* comuns, ou seja, questões que exigem a atuação do membro, seja protegendo, cuidando ou fomentando, entre outros verbos de ação. Para Menezes, “o concurso de todos os Poderes é reclamado em função do interesse público existente na preservação de certos bens”, que reclamam “uma soma de esforços”¹³. Como exemplos, a saúde e assistência pública (art. 23, II), meios de acesso à cultura (art. 23, VIII) e combater causas da pobreza (art. 23, X) etc. O parágrafo primeiro do art. 23 disciplina que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios. O que temos, por ora, é o disciplinando no cotejo deste com o art. 24, qual seja, à União normas gerais e às demais esferas com legislação suplementar.

A professora Menezes de Almeida chama atenção para a dificuldade da conceitualização do termo “normas gerais”¹⁴. A doutrina tem fixado critérios negativos para tal, sendo, em geral, aquelas que não objetivem especialmente uma ou algumas pessoas de direito público, mas genéricas, que não visem situações ou instituição particular, que não se afaste dos aspectos básicos do assunto em questão. Vê-se que, mesmo assim, ainda tratamos de um assunto extremamente amplo.

Com este panorama geral da divisão instituída por nossa Constituição Federal, adentremos ao federalismo de cooperação e coordenação. Nas citadas regras de repartição, com as competências comuns e as concorrentes em destaque, vemos que o constituinte visava não à centralização, mas, antes, a uma homogeneização, baseada na cooperação entre todos os entes. Segundo Bercovici, é um processo que visa à “redução das desigualdades regionais em

11 Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*.

12 Alexandre de Moraes, *Manual de Direito Constitucional*.

13 Fernanda Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*.

14 *Idem*.

favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional”, como resultado da “vontade de todos os membros da Federação”¹⁵.

O autor intui que a coordenação é um “modo de atribuição e exercício conjunto de competências”, em que todos possuem algum grau de participação, porém, ainda que a decisão seja uma, em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado¹⁶. A sua materialização constitucional se dá, em fato, nas competências concorrentes – todos concorrem à mesma função, mas com âmbitos e intensidades diferentes.

Já na cooperação, ninguém atua isoladamente. Ela é, assim, a competência dita *comum*, do art. 23. Todos os entes colaboram na execução, sem hierarquia, mas responsabilidade solidária, pressupondo “estreita interdependência” nas matérias de interesse comum, que impedem ou ao menos dificultam a atribuição exclusiva. Bercovici ainda afirma: não são as competências concorrentes e comuns, mas antes a falta de uma política nacional coordenada que fez com que diversas políticas públicas fossem ou cumpridas por mais de um ente, ou, por vezes, por nenhum, em um contrassenso dos princípios de eficiência e transparência que guiam a administração pública¹⁷.

Chegamos ao ponto do que alguns autores, como Marta Arretche¹⁸, chamam de “descentralização por ausência” – onde não há a União, o estado-membro e o município muitas vezes se veem obrigados a atuar, mesmo que sem a receita para tanto, ou qualquer planejamento. Bercovici¹⁹ assevera que a falta de coordenação e cooperação são a causa do caos com relação a políticas públicas sociais que o país enfrenta, tendo a União reunido em si a contrapartida financeira, sem devidamente distribuí-la ou auxiliar de qualquer modo os membros federativos.

Para a concretização da pulverização dos programas, há que existir assistência técnica e financeira, articulando todos os entes, com o Governo Federal com o papel de direção e coordenação, especialmente em um país de tantas desigualdades regionais como o nosso, a fim de criar planos suprarregionais, sendo tais planos já previstos na Constituição Federal.

Diante do cenário acima, o autor afirma categoricamente: há uma crise do pacto federativo brasileiro.

Agora, veremos como essa crise se desdobrou no caso da pandemia causada pelo coronavírus e as contribuições que a comunicação pública traz para entendermos esse cenário.

15 Gilberto Bercovici, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004.

16 *Idem*.

17 *Idem*.

18 Marta Arretche, “Um Federalismo Centralizado”, *Blog Dados – Revista de Ciências Sociais*, 25 mar. 2020.

19 Gilberto Bercovici, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*.

A ADIN 6341/2020 E OS PRINCÍPIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Em abril de 2020, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou ação direta de constitucionalidade com relação à Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Esta lei, híbrida, disciplina medidas que poderiam ser tomadas diante da emergência sanitária internacional que assolou o mundo com o enfrentamento ao coronavírus.

O PDT afirmava que, sendo matéria de competência *comum*, deveria ter sido regulamentada por lei complementar e não por medida provisória, restando, assim, nula do ponto de vista formal. Do ponto de vista material, argumentava que, por ter regulamentado uma questão *concorrente* de forma impositiva, a União havia esvaziado a responsabilidade constitucional atribuída a todos os entes.

Em seu voto, o ministro Alexandre de Moraes demarcou que o julgamento tratava de um dos alicerces, junto da separação de poderes e a declaração de direitos fundamentais, do Estado Democrático de Direito, qual seja: o federalismo, todos com a mesma finalidade de limitação de poder. Declarou ser “lamentável” que mesmo em assuntos técnicos haja tamanha falta de cooperação e coordenação entre os entes.

Afirma: o art. 23 determina que a saúde é matéria de competência *comum*, o que significa que o interesse deve guiar a abrangência até onde cada ente pode ir. E ressalta, ainda: se há excesso de regulamentação municipal e estadual, é porque o Governo Federal se absteve de agir, trazendo, assim, o conceito de descentralização por ausência que mencionamos acima.

O ministro Fachin, por sua vez, chama atenção ao fato de que o art. 3, §9º, da citada lei, dava ao presidente da República o poder de, mediante decreto, definir quais eram os serviços considerados essenciais e, portanto, de definir o que, mesmo com a decretação de medidas de isolamento social, permaneceria funcionando normalmente. Afirma:

[...] as regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito garante também o que Madison chamava de liberdade pública: o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las: “os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações”.

O ministro Gilmar Mendes, por sua vez, de forma dura, assim expôs:

[...] o Presidente da República dispõe de poderes, inclusive, para exonerar o Ministro da Saúde, mas não dispõe de poder para exercer política pública de caráter genocida. É claro que o texto constitucional lhe isso vedava de maneira

cabal. Por isso, se algum decreto viesse, por acaso, a flexibilizar, de modo a colocar em risco a saúde pública, certamente precisaria ser contestado.

De forma unânime, os votos foram no sentido de explicitar que a competência para declarar a essencialidade dos serviços era concorrente a todos os entes, imperando o interesse local. O exagero, apontam, deverá ser contestado no Poder Judiciário, no sistema de freios e contrapesos que mencionamos no bloco anterior.

Estudo realizado por Rozell e Wilcox, pesquisadores de políticas públicas da Universidade de Georgetown, confrontou quatro Estados federais diferentes – Austrália, Canadá, Alemanha e Estados Unidos – a fim de averiguar como seus sistemas lidaram com a pandemia, baseado em dados até maio de 2020. Contrapondo os países, chegaram a um grupo formado pelos três primeiros e outro, apenas com os Estados Unidos, ainda sob a era Trump²⁰.

Como diferenciais, enxergam a ausência de liderança nacional e de política de bem-estar social e a polarização entre os partidos políticos como elementos que contribuíram para os números expressivos de casos e óbitos que a nação norte-americana apresentou. Explanam que os três outros países contaram com instâncias de deliberação em que todas as esferas de poder estavam presentes, além de representantes técnicos e da sociedade civil.

Ademais, colocam como fator essencial a confiança que os cidadãos possuíam em seus governos e nas medidas tomadas, em boa parte porque estes agiam com transparência, baseados em dados científicos e vinham à público a cada alteração a fim de passar tranquilidade, dar informações e instruções e atualizar a situação no país. Já os Estados Unidos, dizem, sob a presidência de Donald Trump, vivenciaram verdadeiro negacionismo, com ameaças sendo feitas do Governo Federal aos estados-membros, especialmente aqueles governados pelo partido opositor.

Note-se que o paralelo com o estado brasileiro atual é cristalino. Conforme a ADI acima explicitada, o cidadão se viu em meio a diversas fontes de informações, muitas vezes contrastantes, com a utilização política de uma pauta sanitária, e, agora em maio de 2021, ultrapassa a marca de quatrocentos mil óbitos causados pelo vírus e uma CPI instalada a fim de averiguar os atos do Executivo quanto à sua conduta.

Sob a ótica da comunicação pública, de acordo com Paolo Mancini, citado por Faccioli²¹, dois termos em inglês conseguem melhor abranger seu significado: *public affairs*. Assim explicita o estudioso: são atividades que dizem respeito a toda uma comunidade. Quanto a quem faz a comunicação, pontua: “aquela realizada por uma administração pública”. Sobre o quê? Sobre a produção normativa, a identidade e o ponto de vista da administração. Como

20 Mark J. Rozell e Clide Wilcox, “Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope with Pandemic”, *American Review of Public Administration*, vol 50, n. 6-7, pp. 519-525, 2020.

21 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, 3. ed., Roma, Carocci, 2003.

canais, utiliza todos aqueles disponíveis e se destina a todos os cidadãos e organizações.

Já quanto aos efeitos, discrimina a garantia do direito à informação, a construção e promoção de identidade a fim de reforçar as relações entre os subordinados e a administração, a possibilidade de o cidadão expressar de maneira ativa seus direitos de cidadania, “a fim de se tornarem corresponsáveis pela solução de problemas de interesse geral”.

Faccioli, por sua vez, infere que o objeto da comunicação pública está no interesse geral, dos quais se deve garantir objetividade e imparcialidade. Citando Rolando, fala de “neutralidade possível”, contraposto à luta e ao confronto partidário do mercado²².

No caso brasileiro ora aventado, temos que a comunicação pública no tocante às ações relacionadas ao coronavírus enfrentou abertamente a descentralização por ausência acima explanada, quando, não mesmo, a completa ação de obstacularização pelo Governo Federal. A comunicação não atingiu os efeitos acima aventados, uma vez que o direito à informação se tornou não apenas difuso, mas inseguro, a imparcialidade foi submetida a trocas de ofensas, até mesmo homofóbicas, entre as autoridades, e o cidadão ao invés de corresponsável sentiu-se desacreditado e sem qualquer respaldo do Estado.

Por diversas vezes os municípios e os estados foram obrigados a judicializar demandas a fim de manter garantida sua autonomia e fazer valer as competências concorrentes e comuns que trouxemos anteriormente. Traze-mos, novamente, a ideia de guerrilha institucional que Canotilho aventa como obstáculo para o federalismo funcionar, uma vez que, ao invés de prestar auxílio técnico e repasses financeiros na contenção da emergência sanitária, o Governo Federal atuou contrariamente, como mostram inúmeras reportagens sobre, por exemplo, a cidade de Manaus e o colapso que enfrentou quanto à pandemia²³.

De acordo com Faccioli, citada por Grandi²⁴, são duas as exigências da comunicação pública: primeiro, informar aos cidadãos sobre seu direito e responder às demandas de transparência, por um lado, e, por outro, promover processos de inovação institucional quanto à difusão de serviços. No caso brasileiro, contudo, em junho de 2020, diante das limitações impostas pelo Ministério da Saúde, a imprensa reuniu-se em consórcio a fim de coletar nas secretarias de saúde dos estados os dados relativos ao covid-19 e os expor à público²⁵. É patente a discrepância entre o que a teoria prega e o que ocorreu na prática.

22 *Idem*.

23 Tiago Resende, “Manaus foi 2ª Capital que Menos Recebeu Recurso Federal por Habitante em 2020”, *Valor*, 16 jan. 2021.

24 Roberto Grandi, *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*, Roma, Carocci, 2002.

25 “Veículos de Comunicação Formam Parceria para Dar Transparência a Dados de Covid-19”, *G1*, 8 jun. 2020.

Não se quer discutir aqui se a imprensa estaria exercendo o papel que deveria ser da administração em sua comunicação pública, mas, antes, sublinhar que o Governo Federal, contrariamente ao federalismo de cooperação e de coordenação que a própria Constituição institui, não cumpriu com suas obrigações, indo de encontro ao preconizado pela disciplina da comunicação pública, que, por sua vez, apenas visa à concretização e efetivação dos direitos humanos fundamentais.

O conflito entre os membros da federação também atingiu os demais poderes, como bem mostra o excerto do ministro Gilmar Mendes reproduzido acima, em que indica, de forma um tanto direta, que a política do Executivo seria genocida, não podendo os estados-membros serem reféns desses desmandos.

Grandi²⁶ afirma que a comunicação normativa é a base da comunicação pública, pois o conhecimento das leis é pré-condição para possível relação consciente entre entes públicos e cidadãos, envolvendo não só o entendimento textual, mas também a publicação e divulgação. Ora, a lei 13.979, objeto da ADI, além de extensa, misturando assuntos como compras emergenciais, flexibilização de licitações, ainda define quem poderia instituir medidas de contenção quanto ao vírus, como isolamento e quarentena, ou quais seriam os serviços essenciais, para, posteriormente, no judiciário, pontuar-se que a competência é na verdade de todos e todos poderiam dizer de que forma e quando ocorreriam em seu território.

Em meio a uma pandemia que causou grave crise sanitária, hospitalar e econômica, os cidadãos encontraram-se completamente desprovidos de um referencial. A comunicação social, segundo Faccioli, refere-se aos grandes temas sociais a respeito dos quais é necessário sensibilizar a opinião pública. A estudiosa ainda assevera: as instituições do Estado “se propõem a dar elementos de conhecimento e conscientização aos cidadãos em relação aos problemas de interesse coletivo, também na perspectiva de convencê-los a mudar seu comportamento”²⁷.

Conforme visto no estudo de Rozell e Wilcox, a ida a público das autoridades governamentais, explicitando rotineiramente a necessidade dos cuidados preventivos, a expressão de empatia e solidariedade, foram fatores que contribuíram e muito para o relativo sucesso dos países comparados aos Estados Unidos e, também, ao Brasil. Se não há consenso entre os entes públicos, se o próprio presidente advoca por medicamentos sem comprovação científica, promove aglomerações, não assume qualquer sentimento de luto perante seus habitantes, como exigir da população que o faça?

Grandi explana que os líderes políticos tentam conquistar popularidade por meio das mídias, com uma estratégia de mobilização da opinião pública de

26 Roberto Grandi, *La Comunicazione Pubblica*.

27 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*.

modo permanente, em um cenário criado de campanha política permanente. A polarização entre *eles x nós* vista nos EUA e aqui gera rupturas no tecido social que levam à extrema falta de solidariedade em um momento em que a ação de cada cidadão deve ser coordenada a fim de evitar a propagação do vírus, que não respeita fronteiras entre estados-membros ou classes sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo de cooperação foi trazido pela Constituição Federal de 1988 por meio da criação de competências concorrentes e comuns, as quais disciplinam que todos os entes da federação deverão atuar conjuntamente em questões de interesse público geral a fim de otimizar recursos, garantir ações efetivas e prestar contas aos cidadãos sobre quais medidas tomadas e a quem se reportar.

A emergência sanitária internacional ocasionada pelo coronavírus em 2020 explicitou as rachaduras do já conturbado federalismo brasileiro. Afetado anteriormente pelas questões fiscais de distribuição de recursos, centralizados pela União, atualmente, devido à gestão muitas vezes equivocada do Governo Federal, enfrenta dificuldades de avançar em uma crise que já levou mais de quatrocentos mil brasileiros.

A comunicação pública visa à limitação do poder público para evitar arbitrariedades e garantir que os direitos dos cidadãos sejam cumpridos, possibilitando que estes tenham conhecimento daqueles e, ainda, que haja transparência e cobrança dos entes. Contudo, os princípios que lhe formam são utilizados pela União de forma completamente deturpada, com a presença de táticas populistas de campanha eleitoral em que se apela a toda sorte de achismos, manipulando dados, informações e desacreditando da ciência e dos demais entes, em verdadeira “guerrilha”.

Faccioli salienta que os objetos da comunicação pública devem se referir ao bem comum e a universos de valor compartilhados. Diante do cenário atual do país, questiona-se se esse universo existe em solo brasileiro e como recuperá-lo. Apenas com a ação conjunta, coordenada, com o federalismo cumprindo sua missão constitucional e a comunicação pública voltando a ser utilizada em favor dos cidadãos e de seu bem-estar, poderemos ter uma retomada, na qual dias em que ministros da Suprema Corte Judiciária do Brasil classifiquem o representante máximo do país como atuante de uma política genocida fiquem para trás.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo, Atlas, 2013.

ARRETCHÉ, Marta. “Um Federalismo Centralizado”. *Blog Dados – Revista de*

Ciências Sociais, 25 mar. 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>. Acesso em 5 maio 2021.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do STF*. Rio de Janeiro, Forense, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes & MOREIRA, Vital. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra, Coimbra Editora, 1991.

FACCIOLI, Franca. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. 3. ed. Roma, Carocci, 2003.

GRANDI, Roberto. *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*. Roma, Carocci, 2002.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

MORAES, Alexandre de. *Manual de Direito Constitucional*. São Paulo, Atlas, 2020.

RESENDE, Tiago. “Manaus foi 2ª Capital que Menos Recebeu Recurso Federal por Habitante em 2020”. *Valor*, 16 jan. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/01/16/manaus-foi-2a-capital-que-menos-recebeu-recurso-federal-por-habitante-em-2020.ghml>. Acesso em 5 maio 2021.

ROLANDO, Stefano. *La Comunicazione Pubblica in Itália*. Milano, Editrice Bibliografica, 1995.

ROZELL, Mark J. & WILCOX, Clide. “Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope with Pandemic”. *American Review of Public Administration*, vol 50, n. 6-7, pp. 519-525, 2020.

“VEÍCULOS de Comunicação Formam Parceria para Dar Transparência a Dados de Covid-19”. *G1*, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghml>. Acesso em 5 maio 2021.

Capítulo 7

COMUNICAÇÃO PÚBLICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO DURANTE A PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19

Kelly Cristina de Lima Monteiro

Resumo

O capítulo analisa a efetividade da comunicação pública adotada durante o período da pandemia de covid-19 pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – SME, que tem por obrigação fornecer dados e informações claras e suficientes, para garantir o acesso dos estudantes e comunidade escolar ao sistema de ensino. Por meio de *sites* e redes sociais institucionais, foram catalogadas todas as notícias e ações publicadas pela SME, desde o início da pandemia, realizando uma análise crítica sobre o público-alvo e o objetivo das produções, frente ao papel e funções estabelecidas a este órgão público. Como forma de complementação da análise foi realizada uma pesquisa com profissionais de educação, com o intuito de saber se as devidas informações chegaram a esses profissionais para que orientassem de forma adequada os estudantes e os responsáveis, a fim de amenizar os impactos causados pela pandemia.

Objetivos do Capítulo

- Catalogar notícias e ações publicadas em *sites* e redes sociais institucionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – SME durante a pandemia de covid-19;
- Identificar se as notícias e ações da SME chegaram devidamente aos profissionais de educação, estudantes e comunidade escolar;
- Analisar criticamente como a comunicação pública foi estabelecida por este órgão público.

INTRODUÇÃO

A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – SME tem a incumbência de atender as crianças da faixa etária de Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade ao Ensino Fundamental, incluindo a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial. Algumas dessas escolas oferecem Ensino Médio e cursos de educação profissional, tanto no nível básico como de nível técnico.

Todas as responsabilidades e compromissos da SME são determinados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – Lei Federal nº 9.394/96. Portanto sua finalidade essencial é o desenvolvimento dos estudantes, garantindo a formação para exercício da cidadania.

Atualmente a estrutura organizacional da SME conta com equipamentos educacionais que compõem a Rede Municipal de Ensino:

- Unidades Educacionais/ Centros Educacionais;
- Diretorias Regionais de Educação;
- Órgãos Centrais;
- Conselho Municipal de Educação.

A rede municipal de educação dispõe de 3 748 unidades escolares (escolas), para o atendimento de 949 043 estudantes. Para cumprir essa demanda, a Secretaria Municipal de Educação conta com apoio de 66 160 profissionais.

Por ser um órgão público que tem o compromisso e o dever de assegurar a educação básica no município de São Paulo, a SME deve respeitar e seguir o que diz a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de acesso à informação), a qual estabelece ser de direito de todo cidadão ser informado e função pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios assegurar a informação.

Toda informação de interesse público deve ser notificada, é obrigação do Estado garantir o acesso às informações. O objetivo da comunicação pública é fazer com que todos possam receber informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo mesmo que não o tenha procurado, com finalidade de facilitar o reconhecimento e garantia dos seus direitos.

O uso da comunicação pública pelos órgãos oficiais foi bastante ampliado, o que não significa que as notícias tenham sido efetivamente divulgadas nem que todos que precisam se informar tenha feito uso das notícias, fazendo com que aconteça o fluxo comunicativo efetivo. A comunicação pública deve ser firmada de maneira que todos tenham entendimento do que está sendo falado e discutido, de modo que até mesmo os que tenham maiores dificuldades consigam entender o que está sendo falado.

Levando em consideração todas as informações citadas anteriormente, e que educação é um serviço de primeira necessidade, este trabalho visa catalogar notícias e ações publicadas em sites e redes sociais institucionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – SME durante a pandemia de covid-19. Trata- se de um órgão público, por isso deve manter uma constante comunicação com os estudantes, profissionais de educação e toda comunidade escolar.

ETAPAS DA CATALOGAÇÃO E BREVE DEFINIÇÃO DE CADA PÁGINA

Para refletir e analisar as ações da SME, foram catalogadas notícias e ações públicas em *sites* e redes sociais institucionais, durante a pandemia de covid-19. Os *sites* e redes sociais catalogados para o estudo foram:

- Site institucional da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo;
- Instagram – @educaprefsp – 30,9 mil seguidores;
- Facebook – @educaprefsp – 197 271 curtidas e 223 877 seguidores;
- YouTube – EducaPrefSP SME – 29 mil inscritos

Site Institucional

Na página inicial do portal institucional da SME (<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/>), “o cidadão” que acessa o site encontra informações voltadas para competências definidas na legislação pertinente ao órgão, como o objetivo do estudo não é fazer uma análise dos sites institucionais e redes sociais, e sim das notícias voltadas para educação nos tempos de pandemia, faremos um breve resumo do que encontramos em cada aba de acesso na página inicial, com explicações e definições resumidas do que é a Secretaria e os serviços que ela presta à sociedade.

- Na aba de acesso denominada “A Secretaria” estão descritas as competências definidas na legislação pertinente ao órgão;
- Na aba de acesso “Serviços” estão localizados todos os serviços prestados pela SME, quadro geral de serviços, vagas e matrículas, transferência entre escolas, material escolar, Programa de Alimentação Escolar, programa Leve Leite, transporte escolar gratuito – TEG, Centros Educacionais Unificados – CEUS e Bolsa Primeira Infância;
- Na aba de acesso “Etapas e Modalidades” estão todas as etapas e modalidades de ensino oferecidas pela SME e como cada uma delas funciona de acordo com a faixa etária, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Ensino Superior, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos – EJA, Educação Escolar Indígena e Educação Integral;
- Na aba “Notícias” estão localizadas todas as notícias relacionadas à rede desde a sua inauguração;
- Na seção “Acesso à Informação” divulgam-se os dados da Secretaria Municipal de Educação que são de interesse coletivo ou geral, com o objetivo de facilitar o acesso às informações, determinadas por lei;
- Na aba “Participação Social” é possível conhecer os espaços existentes e as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação para fomentar o diálogo com a população e a participação social na construção das políticas públicas.

No site foram encontradas 120 notícias com alguma temática relacionada ao covid-19. Seria inviável descrever cada uma delas neste espaço, resumidamente vamos tratar das temáticas encontradas no site.

Observamos que as notícias institucionais são replicadas na sua grande maioria nas redes sociais, utilizadas com uma forma de extensão do meio de comunicação pública do site institucional da SME.

As temáticas encontradas nas notícias foram:

- Formação de profissionais da educação e estudantes;
- Orientações, formas de prevenção e contenção do avanço da disseminação do novo coronavírus (covid-19);
- Material de apoio para estudantes e profissionais da rede (livros);
- Alimentação saudável, distribuição de alimentos e cartão-merenda;
- Ferramentas digitais de apoio;
- Escuta, debate e diálogos de estudantes, profissionais de educação e sindicatos para retorno das aulas presenciais;
- Avaliação diagnóstica;
- Homenagem aos grêmios estudantis pela atuação e superação em tempos de pandemia;
- Material de apoio traduzido para estudantes imigrantes;
- Contratação de professores para o retorno das aulas presenciais;
- Evento *on-line* sobre os impactos da pandemia na primeira infância;
- Regras, protocolos sanitários, distribuição de verbas para manutenção das escolas e equipamentos tecnológicos, para volta às aulas;
- Comitê de gerenciamento do retorno às aulas presenciais;
- Sistema *on-line* de monitoramento de transmissão de covid-19, nas escolas;
- Plano de atendimento e decreto que estabelece os protocolos para volta às aulas presenciais;
- Escuta de familiares, estudantes e profissionais de educação para o retorno das aulas presenciais;
- Pesquisa/resultados de intenção da volta às aulas presenciais;
- Limpeza em torno das escolas para volta às aulas com mais segurança;
- Retorno das aulas presenciais;
- Apoio psicológico para estudantes, atendimento *on-line*;
- Recuperação das aprendizagens no período de férias;
- Priorização do currículo;
- Orientações para os estudantes e familiares, para estudar em casa;
- Cadastro, informações e orientações para vacinação de profissionais da educação com mais de 47 anos.

Figura 1. Página inicial do site institucional da SME.

The screenshot shows the official website of the Secretaria Municipal de Educação (SME) of São Paulo. At the top, there is a navigation bar with links to 'Acessar à Informação', 'Diálogos', 'Portal da Transparência', and 'SP 156'. Below the navigation bar is the city's logo and the text 'CIDADE DE SÃO PAULO' and 'EDUCAÇÃO'. A search bar is located at the top right. The main content area features a banner with the text 'Prefeitura de SP libera R\$ 28 milhões para escolas municipais' and an image of a modern school building. Below the banner are three blue buttons labeled 'Para Estudantes e Famílias', 'Para Educadores', and 'Para Comunidade'.

Facebook

A página oficial da SME no Facebook conta 223 921 seguidores e 197 303 curtidas, e encontramos uma breve apresentação da rede, contatos adicionais e divulgações de outras páginas atreladas ao órgão.

Encontram-se na página notícias, fotos, vídeos e novidades da SME. Este é considerado um espaço de informação, comunicação e debate, na sua grande maioria as notícias postadas no site institucional são replicadas na página do Facebook.

Figura 2. Página da SME no Facebook.

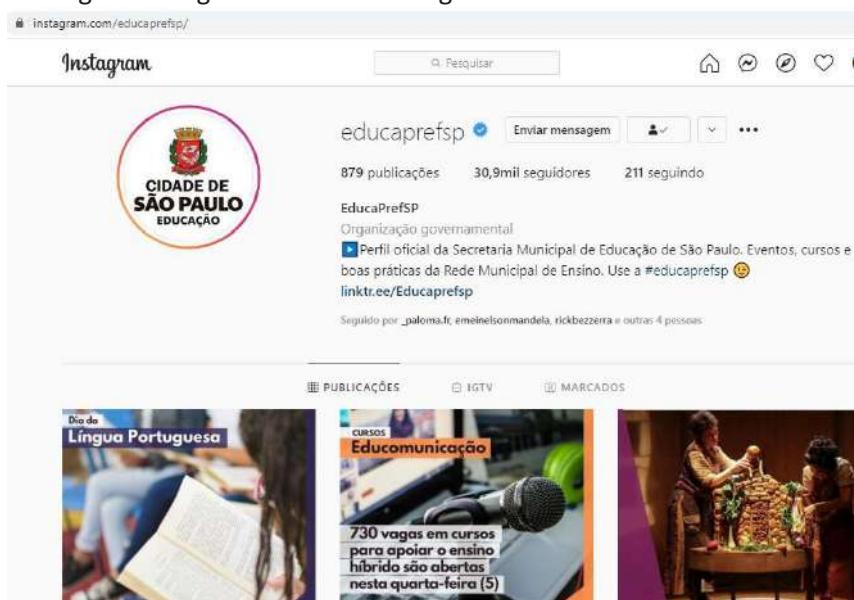
The screenshot shows the official Facebook page of the SME. It features a collage of photos showing various educational activities like children writing, playing, and eating. Below the collage is the text 'Secretaria Municipal de Educação de São Paulo' and the URL 'educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br'. There are also links to other social media platforms like Instagram and Twitter. At the bottom, there is a navigation bar with links to 'Página Inicial', 'Sobre', 'Fotos', 'Instagram', and 'Mais'. On the far right, there are buttons for 'Fale conosco', 'curta', 'compartilhe', and 'envie para amigo'.

Instagram

A página oficial da SME no Instagram recebeu o selo de verificação que atesta que a devida página é de posse e uso da SME e tem uma proposta de divulgação de eventos, cursos e boas práticas educativas na rede municipal de ensino. Até o presente momento na página existem 878 publicações, 30,9 mil seguidores e 211 seguindo. Lembrando que esses dados não são fechados e podem oscilar para mais ou para menos no decorrer do dia.

Dessas 878 publicações, uma média de 149 delas tinham algum conteúdo relacionado ao novo coronavírus (covid-19), tais como: convites para *lives*, debates, informativos de prevenções e outros.

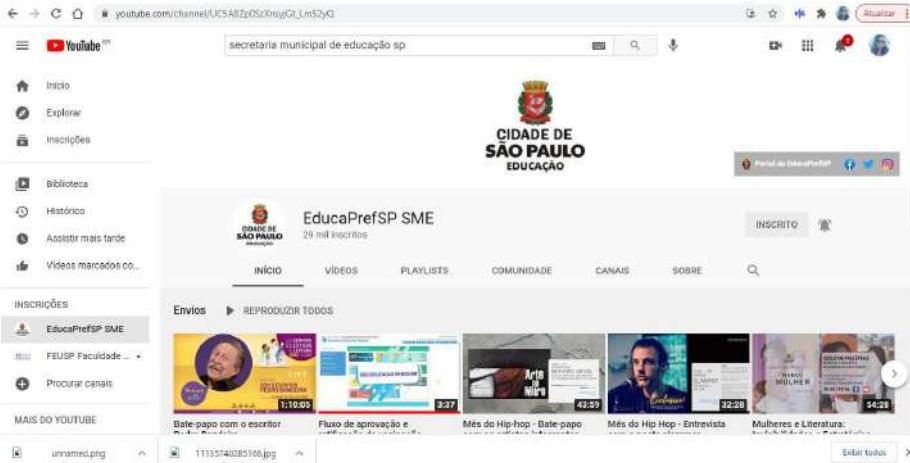
Figura 3. Página da SME no Instagram.



YouTube

O canal oficial da SME no YouTube conta com 29 mil inscritos e tem uma proposta de realizar *lives* e eventos para que profissionais de educação, educandos e comunidade escolar possam participar de forma mais efetiva e aproximada de todos. Até o presente na página existem 33 vídeos divulgados pela SME com conteúdos sobre o novo coronavírus.

Figura 4. Canal da SME no YouTube.



O Brasil registrou o primeiro caso de covid-19 no dia 26 de fevereiro de 2020, no município de São Paulo, o caso foi confirmado pelo Ministério da Saúde do Governo Federal.

Antes mesmo da confirmação do primeiro caso de covid-19 no Brasil e em São Paulo, a SME já havia se manifestado em suas redes sociais e *sites* institucionais, pois já existiam indícios de casos suspeitos e confirmados pelo mundo, conforme dados levantados no *site* do Ministério da Saúde.

A primeira notificação de notícias e ações publicadas em *sites* e redes sociais institucionais da SME foi divulgada no dia 7 de fevereiro de 2020, a notícia foi exatamente as mesmas em todas as redes sociais exceto YouTube. A SME, em parceria e por meio da Secretaria Municipal da Saúde – SMS organizou um curso de formação e capacitação para profissionais da rede sobre o novo coronavírus (covid-19).

O curso tinha como finalidade preparar profissionais da educação para identificar casos suspeitos da doença e os sintomas causados pela infecção do vírus, bem como o encaminhamento de casos suspeitos para os equipamentos de saúde.

A formação foi organizada pela Coordenadoria de Vigilância em Saúde (Covisa), juntamente com a SME, e o treinamento abordou manejo clínico, biossegurança, epidemiologia, dúvidas sobre o coronavírus e recomendações técnicas. Tornando esses profissionais multiplicadores em seus territórios e comunidade escolar.

Figura 5. Notícia sobre formação de educadores sobre o novo coronavírus, publicada no site institucional da SME.

The screenshot shows a news article titled "Educadores participam de formação sobre coronavírus". The page header includes the URL "educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/educadores-participam-de-formacao-sobre-coronavirus/" and navigation icons. Below the title is a sub-headline "Ação foi realizada pelas Secretarias Municipais de Saúde e Educação". The main content features a photograph of a presentation slide titled "O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE O NOVO CORONAVÍRUS" with the subtitle "O QUE É". The slide includes illustrations of COVID-19 particles. A caption below the photo states: "A prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), promoveu nesta sexta-feira (7), a capacitação sobre o coronavírus para educadores das 13 Diretorias Regionais de Educação (DRE) da capital. A ideia é preparar os profissionais para identificar e encaminhar corretamente os".

A partir dessa notícia específica iniciaram-se as pesquisas e buscas de informações que envolvessem a SME e o enfrentamento da pandemia de covid-19. As buscas começaram dez meses após a primeira notificação, ou seja, em dezembro de 2020. Todas as informações catalogadas foram retroativas até chegar ao acompanhamento na data final, 2 de maio de 2021.

Foi feita uma leitura atenta de cada notícia, confirmado se o conteúdo tinha relação com o assunto desejado, processo que se repetiu em todas as páginas mencionadas.

É importante ressaltar que a SME realiza a divulgação de ações protagonizadas por escolas municipais, porém estas não foram catalogadas, por se tratar de ações exclusivas de cada unidade escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado visava inicialmente catalogar notícias e ações publicadas em sites e redes sociais institucionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – SME durante a pandemia de covid-19 e se essas notícias transitavam o suficiente para alcançar os estudantes, profissionais de educação e comunidade escolar, principal público-alvo, para consumo devido dessas informações.

A SME tem a incumbência de atender estudantes na fase educacional e, por ser um órgão público, tem a obrigação e o dever de garantir o acesso às informações a todos os interessados.

Por conta da pandemia, as escolas municipais de São Paulo ficaram fechadas desde março de 2020. Sem atendimento aos estudantes, o meio de comunicação mais próximo e eficiente seria o uso da comunicação pública através de redes sociais e *sites* institucionais.

A SME fez o uso das redes sociais Facebook, Instagram e YouTube. Foi observado que é possível a interação direta com o público, mas o órgão não utilizou desse artifício para estabelecer um diálogo entre as partes, na sua grande maioria as perguntas feitas nesses canais não são respondidas. Grande parte das dúvidas fica sem resposta, e um diálogo horizontal não foi observado.

O órgão utiliza de nomenclaturas específicas da rede municipal de ensino, dificultando o entendimento daqueles que buscam informações de variados assuntos. No *site* institucional é possível encontrar as definições, entretanto, nas redes sociais, não. Não faz sentido ler uma notícia aberta para o público e ficar buscando o significado de tais nomenclaturas, que são direcionadas para um segmento profissional específico. Assim, a SME cria barreiras e dificulta o acesso à informação.

Se levarmos em consideração que a rede municipal de ensino atende 949 043 estudantes e conta com 66 160 profissionais de educação para atendimento dos estudantes e comunidade escolar da rede (dados coletados no *site* *Escolas Abertas*), há no mínimo 1 015 203 de consumidores de notícias da SME, aos quais todas as notícias deveriam chegar, pois a rede detém os dados e contatos possíveis para estabelecer algum tipo de comunicação.

A SME fez a divulgação das notícias, mas não há um resguardo de que todas as notícias cheguem a todos os cidadãos como determina a lei de acesso à informação. Pelas análises de *site* e notícias catalogadas conclui-se que a SME se preocupa em fazer as postagem e divulgar as notícias nos *sites* institucionais, porém, não deixou transparecer que exista uma preocupação com o acesso aos conteúdos divulgados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 1º maio 2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 1º maio 2021.

“BRASIL Confirma Primeiro Caso do Novo Coronavírus”. *Gov.br*, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>. Acesso em 1º mai. 2021.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

CIDADE DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. “Escola Aberta”. *Secretaria Municipal de Educação*, s. d. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/escolaaberta/conheca-a-rede>. Acesso em 1º maio 2021.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado em Integração da América Latina). Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-31082012-122619/publico/2010_MariangelaFurlanHaswani.pdf. Primeiro acesso em 20 jan. 2020.

SECRETARIA Municipal de Educação. S. d. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/>. Primeiro acesso em 18 dez. 2020.

“*SECRETARIA Municipal de Educação de São Paulo: Publicações*”. *Instagram*, s. d. Disponível em: <https://www.instagram.com/educaprefsp/>. Primeiro acesso em 18 dez. 2020.

“*SECRETARIA Municipal de Educação de São Paulo: Publicações*”. *Facebook*, s. d. Disponível em: https://www.facebook.com/EducaPrefSP/about/?ref=page_internal. Primeiro acesso em 18 dez. 2020.

“*SECRETARIA Municipal de Educação de São Paulo: Publicações*”. *YouTube*, s. d. Disponível em: https://www.youtube.com/results?search_query=educaprefsp. Primeiro acesso em 8 fev. 2021.

Capítulo 8

A INVISIBILIDADE DOCENTE NA RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS EM SÃO PAULO

Luana Alves Soares
Thais Andrea Furigo Novaes

Resumo

O capítulo trata da invisibilidade dos professores da Rede Estadual de Educação de São Paulo, que durante a pandemia da covid-19 não foram ouvidos pela Secretaria de Educação nem pela própria narrativa midiática sobre o período de aulas remotas. Neste contexto, ao mesmo tempo que as autoridades políticas e sanitárias decidiram pelo afastamento dos estudantes e dos professores da escola, os docentes não foram ouvidos pela rede ou pela própria sociedade sobre os meios e as condições desse trabalho e desse afastamento. Foram tutelados por autoridades legais e por fundações que se tornaram porta-vozes de uma classe sem levar em conta muitas variáveis que não poderiam ter sido ignoradas, se houvesse de fato uma comunicação pública eficiente, mas foram e seguem sendo, pois até a escrita do presente capítulo, em maio de 2021, a pandemia não havia sido ao menos controlada. É sobre essa comunicação (ou a falta dela) que se visa refletir.

Objetivos do capítulo

- Percorrer o caminho das tomadas de decisão públicas no enfrentamento do covid-19 em relação à educação;
- Discutir a comunicação pública realizada no momento pandêmico e suas formas;
- Tratar a invisibilidade da categoria docente frente às ações governamentais.

INTRODUÇÃO

O SARS/Covid-19 é uma nova doença infecciosa que ataca as vias respiratórias e provoca fragilidades em organismos mais vulneráveis, levando ao óbito em casos de maior gravidade e deixando sequelas em muitas pessoas que, para se recuperar da doença, necessitam de um enorme período de internação hospitalar em Unidades de Terapia Intensiva (UTI). A covid contou com seus primeiros casos ao final de 2019, preocupando autoridades de saúde pública¹ e políticos no mundo todo. A doença foi classificada pela OMS em 11 de março de 2020 como pandemia. Era sabido que uma nova doença que havia sido detectada na China provocava inúmeros casos de pneumonia desde novembro de 2019, mas, tal como aconteceu na epidemia de mers, as autoridades do mundo não se prepararam adequadamente para enfrentá-la².

¹ Segundo o ex-ministro Luiz Henrique Mandetta, os alertas dados aos governos sobre uma nova doença respiratória foram dados ainda no final de 2019 (Luiz Henrique Mandetta, *Um Paciente Chamado Brasil. Os Bastidores da Luta contra o Coronavírus*, São Paulo, Objetiva, 2020).

² *Idem*.

No Brasil, ela ocasionou a morte de uma parcela significativa da população e foi desde o primeiro momento tratada com politização por autoridades centrais da República, que não tomaram as devidas precauções para evitar a tragédia. Inicialmente, em março de 2020, o combate à pandemia passou a ser uma atribuição de estados e municípios que desejasse auxiliar a união. Resultado de uma decisão do STF³ levando-se em consideração a falta de disposição do presidente da República para adotar medidas efetivas para impedir a contaminação e a proliferação da doença em território nacional. Enquanto outros países fechavam as fronteiras e exigiam quarentena dos viajantes, o Brasil ignorou os alertas da oms e não tomou as medidas de contenção da doença, o que fez com que rapidamente a covid-19 passasse a ter transmissão comunitária.

Os governadores dos estados brasileiros passaram a exercer um grande protagonismo no combate à covid-19. Algo inédito na história brasileira, em que os presidentes da República exerceiram a função de coordenar crises de enormes proporções, sobretudo no que se refere a questões de emergência sanitária. Assim, essa coordenação rapidamente estabeleceu algumas medidas regionais de combate ao novo coronavírus nos estados, entre as medidas, o distanciamento social e a quarentena foram as que mais se destacaram. Num primeiro momento, foram fechados diversos locais e serviços não essenciais: escolas, academias de ginástica, shoppings e comércios populares, igrejas etc. Não houve, no entanto, uma campanha nacional de prevenção contra a doença.

Os casos passaram a ter um aumento exponencial de contaminação e sobretudo de mortes, o que gerou a extensão da quarentena e uma permanência das escolas (que são objeto deste capítulo) fechadas por um longo tempo, porém, as aulas continuaram remotamente no estado de São Paulo. A antecipação de férias e recesso escolar foi a primeira medida tomada; no final de abril de 2020 a Seduc já havia estruturado uma plataforma de ensino remoto, o Centro de Mídias de São Paulo, que integrava um aplicativo, canal de tv e redes sociais, com transmissão de videoaulas para os estudantes de todo o estado. Apesar das medidas, o acesso de docentes e estudantes não foi prioridade. Foi prometido um chip de celular para os alunos em vulnerabilidade social, que só foi entregue em 2021. Também não houve qualquer adicional ao salário dos docentes para custear o trabalho realizado em casa.

É nesse contexto que a invisibilidade docente se fez sentir. Em nenhum momento os profissionais das escolas da rede estadual foram consultados a respeito da interrupção e do retorno dos trabalhos. Não tiveram lugar de fala nas decisões e na condução do trabalho remoto. A Seduc não concedeu oportu-

³ Nesta decisão, ficou nítido que os entes federativos não são concorrentes no combate à pandemia da covid-19, ou seja, podem tomar providências no enfrentamento da crise sanitária sem estar invadindo a jurisdição dos outros entes (disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em 20 abr. 2021).

tunidade de se colocarem neste momento, tanto no sentido de emitir sua opinião quanto de contribuir na construção da condução dos trabalhos.

A mídia em geral tratou os professores como grupo inapto à consulta sobre o afastamento físico das escolas para aulas remotas. Para tanto, todas as entrevistas e debates sobre o tema contaram sempre com representantes de fundações privadas da Educação. Foi dada voz para Priscila Cruz, do Todos Pela Educação, que passou a conceder entrevistas⁴ para as mais importantes emissoras de televisão do país. Além dela, uma outra voz muito escutada pela mídia foi a de Denis Mizne⁵ da Fundação Lemann, outro “especialista” na área, mas sem formação docente.

É evidente que, num mundo interconectado como o nosso, é perfeitamente compreensível que as pessoas atuem em áreas diferentes daquelas de sua formação profissional e acadêmica. O que causa estranheza é não haver espaço para dar voz aos maiores interessados no tema: os professores. São eles que exercem o magistério e sabem de todas as condições e dificuldades da área. A contribuição docente poderia apontar caminhos mais exitosos do que os que foram trilhados massivamente e se mostraram insuficientes para um desafio tão grande: manter a aprendizagem em meio à maior crise sanitária dos últimos cem anos.

Trataremos de alguns aspectos fundamentais, como o trabalho remoto; a invisibilidade docente nos atos decisórios da condução dos trabalhos escolares em que se ignorou os professores, sobretudo os da educação básica; mobilizações em prol de um retorno ao ensino presencial a qualquer custo; e a politização deste retorno pelos governantes.

CONDUÇÃO DOS TRABALHOS NA PANDEMIA

Em meio ao aumento de mortes diárias causadas pelo novo coronavírus (sars-2/covid-19), superior a mil óbitos por dia durante dezenove dias seguidos⁶ em janeiro de 2021, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (Seduc) inicia o retorno às aulas presenciais nas suas mais de cinco mil escolas.

4 Priscila Cruz foi a entrevistada do programa *Roda Viva* para tratar da educação em tempos de pandemia em 14 de abril de 2020. Apesar de não possuir formação específica em Educação, ela é vista pela mídia como uma referência ao representar o Movimento Todos Pela Educação, organização formada por diversas empresas privadas e que se articula para a construção de políticas públicas educacionais no Brasil. Mais detalhes podem ser acessados no seguinte link: https://tvcultura.com.br/videos/73748_priscila-cruz-fala-sobre-o-ensino-a-distancia-na-pandemia.html (acesso em 15 abr. 2020).

5 Em entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*, o diretor da Fundação Lemann, advogado por formação, deu declarações muito polêmicas ao jornal de grande circulação nacional (disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/09/temos-que-comecar-a-reabrir-as-escolas-diz-diretor-da-fundacao-lemann.shtml>). Acesso em 15 abr. 2020.

6 Segundo o consórcio de veículos da imprensa, na data de retorno as aulas para a maior rede de escola pública do país, a média móvel era de 1 015 mortos por covid ao dia, e um total de vítimas próximo a 232,2 mil (disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/02/08/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-8-de-fevereiro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.htm>). Acesso em 9 fev. 2021).

Tal como na suspensão, sem diálogo com a categoria, apenas comunicada das decisões da Secretaria por meio das coletivas de imprensa, pelas redes sociais oficiais do governo ou de seu secretário de Educação.

Para compreender esse momento, é preciso retornar ao início: em março de 2020, a população se viu em meio ao caos trazido pela pandemia da covid-19. Aulas suspensas, comércio fechado, entretenimento e festas interrompidas. De repente, um novo mundo começou a se desenhar, com a sensação de que as ações eram feitas no improviso. Foi utilizada uma expressão bastante interessante: trocar o pneu com o carro em movimento. Por mais que o ministro da Saúde na época transmitisse tranquilidade à população mediante a estrutura de comunicação de seu ministério, era visível que não havia controle da situação por conta do negacionismo presidencial que expunha atitudes contrárias às recomendações oficiais.

Apesar de não haver um socorro imediato ao povo em vulnerabilidade ou aos pequenos empresários, os primeiros dias foram de relativo respeito às recomendações de afastamento e de adaptação a uma vida em distanciamento social. No caso do estado de São Paulo, a suspensão das aulas se deu com a antecipação do recesso escolar, prorrogado com a antecipação das férias escolares (referentes ao mês de julho), o que adiou o retorno dos trabalhos para o final de abril de 2020. Para este retorno, a Seduc utilizou uma nova plataforma digital: a CMSP e ferramentas do Google e da Microsoft que haviam sido adquiridas pela secretaria em 2017 e que passaram a auxiliar nos trabalhos.

Desde o início da crise sanitária, as autoridades precisaram traçar formas de se comunicar com a população e a mídia a fim de organizar e orientar as ações. A pandemia trouxe o inédito, diversos decretos coordenando a conduta das organizações da sociedade, delimitando o funcionamento dos serviços, entre outros. Para tanto, no Governo do Estado de São Paulo, estabeleceu-se uma comunicação pública por meio de entrevistas coletivas concedidas pelas autoridades estaduais e convidados que foram nomeados para compor o Centro de Contingenciamento. O Comitê Científico teria a função de gerir a crise e estabelecer o direcionamento durante a pandemia. Entre as atribuições desse comitê estava a elaboração do Plano São Paulo de retorno gradual da economia e que envolvia diversas áreas, a Educação inclusive.

A comunicação pública, que tem como objeto temas de interesse geral e socialmente relevantes, que precisam ser do conhecimento de todos os cidadãos, é um direito que não pode ser negligenciado pelas autoridades. Para realizar e atingir esses objetivos, os agentes envolvidos podem ser o Estado, com suas administrações e governos, o setor privado com fins lucrativos e o setor privado sem fins lucrativos, desde que o objeto seja do interesse público.

Exatamente porque a comunicação pública caracteriza-se pelos objetos, é possível sustentar que os sujeitos da comunicação pública podem ser, em abstração, tanto instituições públicas como privadas, tendo em vista que não

se trata de uma contraposição entre dois sujeitos que sozinhos preenchem todo o campo das possibilidades, mas de uma contraposição entre sujeitos que se encontram nos dois extremos de um continuum, dentro do qual há diversas instituições e organizações que apresentam, às vezes, características de ambos⁷.

Quando a comunicação pública destinada ao cidadão é a do tipo comunicação de serviço estatal, esta busca implementar a transparência, o acesso e participação da população nas propostas de políticas públicas, ampliando a democracia. A legitimação do Estado por meio da comunicação pública se dá pela publicidade das suas ações e políticas⁸. No contexto pandêmico, é essencial uma ponte que estabeleça uma relação direta entre as autoridades e os cidadãos no sentido de orientar com clareza a população.

De acordo com Faccioli⁹, as informações são um direito do cidadão. Esse direito se fez mais necessário neste momento crítico por tratar-se de informações que poderiam garantir a vida e a segurança da coletividade. A comunicação pública estabelecida inicialmente se pautou nesses encontros diários e nos avisos que a população passou a receber pela repercussão midiática e pela interação nas redes sociais. As coletivas de imprensa diárias, palco não sómente de um esclarecimento e informação para a população, mas também de promoção da imagem do governo, em que o Estado visava o consenso sobre a sua ação e sobre o papel desenvolvido nas diversas áreas no enfrentamento ao covid, por vezes permeiam a autopromoção. São Paulo, sob o governo Doria, está em um limiar em que se confundem a promoção da imagem da instituição pública e uma propaganda de objetivos eleitorais¹⁰.

Uma das marcas da condução desastrosa pelo governo federal do combate à pandemia de covid-19 se deu justamente no campo da comunicação pública. Um dos primeiros embates entre o então ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta e o presidente Jair Bolsonaro reflete a questão. O ministro realizava entrevistas diárias para esclarecer a população sobre os últimos acontecimentos, frisando a importância do distanciamento social e do uso de máscaras para as pessoas acometidas pela doença, uma perspectiva distinta da negacionista do presidente. A imagem constante de Mandetta foi interpretada como estrelismo pelo Planalto, que cobrou dos sucessores da pasta menos exposição midiática e orientou os ministros a não divulgarem os números exatos da pandemia.

A divulgação ou não de dados diários sobre novos casos e óbitos ia em desencontro com a visão negacionista estabelecida pelo governo federal. Mu-

7 Roberto Grandi, *La Comunicazione Pubblica. Teorie, Casi, Profili Normativi*, Roma, Carocci, 2002, p. 23, tradução livre.

8 Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado em Integração da América Latina).

9 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, Roma, Carocci, 2002.

10 *Idem*.

dar a estratégia de divulgação visava tranquilizar a população e forçar um retorno à “normalidade”. Algumas autoridades estaduais, na contramão da decisão federal, se associaram à mídia para efetivar uma comunicação pública. Para contabilizar os números de casos da pandemia, foi criado um consórcio dos veículos de imprensa, que passou a contatar as secretarias estaduais de saúde para ter acesso aos números de contaminações e óbitos causados pela doença diariamente. O ocorrido explicitou a negligência do ente federal para com o direito da população a ter acesso a informações e a uma comunicação pública tanto com relação aos esclarecimentos quanto aos desdobramentos da crise sanitária.

Isso se deve em grande medida à postura do chefe do executivo federal, que desde o primeiro momento minimizou a gravidade da doença, chegando ao ponto de usar seu espaço em pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão para se referir à covid-19 como uma gripe¹¹ ou resfriado sem grandes consequências. No discurso, a imprensa foi acusada de causar pânico à população e não houve incentivo para que a população tomasse as medidas de prevenção. Não satisfeito, ele ainda esteve presente em atos antidemocráticos nesse período. No estado de São Paulo, por sua vez, a postura das autoridades executivas sempre teve uma aparência muito polida e responsável.

O impacto da covid nos diferentes setores explicitou as desigualdades sociais e as aprofundou. Nos primeiros dias de pandemia, devido ao afastamento repentino, os professores já se tornaram invisíveis para a grande mídia, sem ter a dimensão exata do problema e do impacto que o fechamento das unidades escolares iria causar. Escolas particulares de grande porte que já possuíam plataformas para o ensino a distância ou remoto seguiram o ano letivo sem grande alarde. Enquanto isso, as escolas públicas buscavam ferramentas para manter ativo o ensino, ignorando as problemáticas de vulnerabilidade e acesso à internet, equipamentos celulares, computadores ou tv, realidade dos seus estudantes e docentes. Contudo, os pagantes do ensino privado começaram a contestar os pagamentos sem a presença física, pedindo descontos nas mensalidades, causando um grande mal-estar nas instituições.

Utilizando o dia 17 como referência, é possível ver mês a mês como a pandemia teve um crescimento exponencial e como não houve um controle da doença por parte das autoridades competentes. É evidente que educação é fundamental e que ocorrerão imensuráveis prejuízos em decorrência do ensino remoto e da ausência de acesso por grande parte dos educandos no ano de 2020. Contudo, os números apresentados poderiam ser ainda maiores considerando que estudo¹² dão conta de que as escolas mobilizam diariamente

11 Em pronunciamento oficial, o presidente brasileiro minimizou as consequências da covid-19 em cadeia nacional (disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm>). Acesso em 15 abr. 2020.

12 Ver estudo em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/08/simulacao-calcula-que-ate-46-de-alunos-podem-ser-infectados-dois-meses-apos-volta-as-aulas.shtml>. Acesso em 15 abr. 2020.

35% da população nas cidades, pessoas que precisam sair de suas casas para trabalhar ou estudar.

Tabela 1. Números da pandemia tendo como referência o dia 17, pois foi a partir do dia 17 de março de 2020 que começaram a ser contabilizados os óbitos por covid-19 no país.

Data de Referência	Número de Óbito(s)
17.3.2020	1
17.4.2020	2 171
17.5.2020	16 122
17.6.2020	46 510
17.7.2020	77 000
17.8.2020	108 000
17.9.2020	134 198
17.10.2020	156 690
17.11.2020	166 078
17.12.2020	183 000
17.1.2021 (vacinada a primeira pessoa no país)	209 868
17.2.2021	242 000
17.3.2021 (atingidos mais de 2 mil óbitos ao dia pela primeira vez)	285 136
17.4.2021	368 749

Fonte: Seade e Consórcio dos Veículos de Imprensa.

No decorrer do ano de 2020 as atividades educacionais foram realizadas remotamente. A tensão entre pais e escolas aumentou com o passar do tempo, e o ensino não presencial continuou a ser a única alternativa. Quando o segundo semestre chegou, a situação permaneceu crítica, com aumento no número de óbitos, ficou visível que não seria simples reabrir as escolas. Foi anunciada uma volta às aulas em julho, que acabou não se concretizando. Devido ao agravamento da crise econômica, as escolas particulares começaram a perder os seus clientes e aumentou o risco de fecharem¹³. Os representan-

13 Segundo a *Revista Educação*, ao menos metade das escolas particulares corriam risco de fechar em junho de 2020 (disponível em: <https://revistaeducacao.com.br/2020/06/13/escolas-falencia/>). Acesso em 1º maio 2021).

tes do setor começaram a despontar na mídia com ataques às autoridades e aos professores, agora acusados de não querer trabalhar presencialmente em meio a uma pandemia e sem expectativa de vacinação.

Com a pressão de setores diversos pela reabertura das escolas e a volta às aulas presenciais, inúmeras pautas na mídia (sobretudo a televisiva) passaram a abordar o tema. As entrevistas se concentraram em representantes de entidades patronais, fundações e especialistas sem vivência em escolas e sem conhecimento de seu funcionamento, principalmente da escola pública. Os professores, novamente, não tiveram visibilidade ou lugar de fala para expressar a sua vontade sobre essa retomada dos trabalhos presenciais.

Todos foram ouvidos: médicos, psicólogos, empresários do ramo, pais, alunos, mas os professores, que são os profissionais que atuam em sala de aula, que têm expertise e propriedade para tratar do assunto, não tiveram voz para dizer quaisquer palavras sobre essa retomada das aulas presenciais. Ao contrário, começaram a ser hostilizados e culpabilizados pela pandemia da covid-19. Houve quem usasse como comparativo a reabertura de shoppings.

A pauta da importância do ensino presencial se inicia nas camadas mais conservadoras. Fato curioso ao relembrar que em 2019 a discussão se dava justamente sobre a possibilidade de ensino domiciliar no Brasil. A justificativa de que a ausência da escola causa ansiedade, depressão e demais problemas psicológicos nas crianças passou a ser uma bandeira usada com agressividade por movimentos que se diziam da sociedade civil, mas que nunca se posicionaram sobre o elevado número de óbitos, a falta de vacinas e a falta de estrutura nas escolas públicas para abrigar pessoas em ambientes muitas vezes sem ventilação e saneamento adequados. Ignoraram-se por completo todas as dificuldades enfrentadas pelos professores para continuar conduzindo os trabalhos no isolamento social.

No anseio pelo retorno, foram propagadas informações de que as crianças pequenas não sofriam muito com o vírus ou sobre a baixa letalidade em caso de contaminação pela sars-Cov 2. Essa hipótese¹⁴ gerou uma certeza que se converteu numa grande campanha (sobretudo pelos setores privados de educação) pela volta às aulas. A alegação central da baixa contaminação unida à questão psicológica como justificativa seriam o arcabouço das próximas decisões. Vale ressaltar que, por mais que os docentes zelem pela saúde mental dos estudantes, não é uma atribuição objetiva de sua profissão. Ela ocorre de maneira subjetiva, como consequência do trabalho realizado e não como uma finalidade do mesmo, salvo na questão da proteção e da promoção do tratamento digno à pessoa humana. Cabe aos familiares dos estudantes e aos

14 Segundo o Prof. Dr. Domingos Alves da usp, não há comprovação científica desse dado. Ao contrário, há uma distorção feita por um cientista francês que é reconhecido internacionalmente por sua falta de seriedade no rigor das pesquisas científicas. Ele esclareceu essa questão em reunião da Secretaria da Câmara de Deputados em 22 de abril de 2021 (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nte5jTgauY0>. Acesso em 27 abr. 2021).

profissionais de saúde (quando for o caso) a preservação da saúde psíquica de crianças e jovens em primeiro lugar.

A tentativa de retorno das aulas na rede estadual se deu em outubro de 2020, a cargo da definição das unidades escolares e da comunidade escolar, de modo facultativo e com a finalidade de recuperar ou reforçar a aprendizagem. Essa volta comprovou que a maioria dos profissionais da educação, assim como das famílias, não confiava no retorno “seguro” oferecido pela Seduc, que não deixou claro para a rede se havia segurança sanitária nas escolas estaduais. Assim, muitas optaram por continuar os trabalhos remotamente, até porque não se preparou a rede para um retorno efetivo. A palavra “protocolo”, usada tão amplamente pelo secretário de Educação Rossieli Soares, na prática não se converteu em infraestrutura no mundo real.

O Plano São Paulo¹⁵, desenvolvido em agosto de 2020, previa o retorno às aulas presenciais somente se todas as regiões do estado permanecessem na etapa amarela por 28 dias consecutivos. As etapas do Plano São Paulo, criadas pelo próprio governo como parâmetro para abertura gradual, relacionam a capacidade hospitalar da região e a progressão da pandemia. O parâmetro adotado pelo estado previa que o retorno mais seguro se daria a partir das fases amarela (lotação de 35%), verde (lotação de 70%) e finalmente azul, com retorno total¹⁶. Contradizendo as próprias orientações do Centro de Contingência do Coronavírus (composto por epidemiologistas e demais especialistas) e a programação do estado, a Seduc retorna as atividades presenciais com três áreas vermelhas (estado mais crítico), oito regiões na fase laranja e onze na fase amarela (Figura 1).

Vale ressaltar que o Plano São Paulo tem por objetivo analisar as condições econômicas de reabertura das atividades presenciais. Ele não se refere à educação especificamente. A Seduc acompanha esses parâmetros, mas não há clareza sobre a condução da reabertura. Fala-se em seguir a orientação científica, mas o próprio diretor-presidente do Instituto Butantan, Dimas Covas, declarou em janeiro¹⁷ não ser o melhor momento para a reabertura das escolas e não teve por parte do secretário da Educação uma resposta ou demonstração de alguma evidência que refutesse essa sua declaração.

O secretário normalmente parte para o embate com os seus oponentes buscando desqualificar as falas ou as posturas das pessoas, trazendo à tona elementos que na disputa de poder possam jogar a opinião pública contra quem está sendo a voz discordante. No caso do professorado, o secretário

¹⁵ Não fica claro quem elaborou o Plano São Paulo e quais foram as bases científicas para os critérios ali apresentados. Também não há evidência de participação dos professores na elaboração do documento. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Apresentacao_plano-retorno-educacao.pdf. Acesso em 9 fev. 2021.

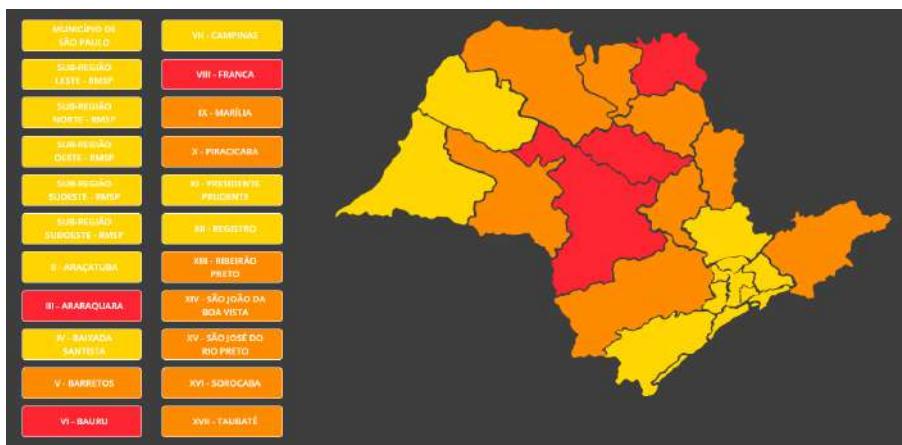
¹⁶ Sobre o retorno das aulas para atividades extracurriculares, ver: <https://www.educacao.sp.gov.br/governo-de-sp-anuncia-retomada-das-aulas-para-8-de-setembro/>. Acesso em 9 fev. 2021.

¹⁷ Disponível em: <https://www.redebrasilitual.com.br/educacao/2021/01/volta-aulas-sao-paulo-rechaco-professores/>. Acesso em 9 abr. 2021.

utiliza em seu discurso a justificativa de que as reclamações da categoria são feitas por sindicalistas, como se pertencer a uma entidade de classe desabonasse a conduta profissional do indivíduo.

No caso dos estudos científicos, ao invés de refutá-los, como deve ocorrer no campo acadêmico e da discussão científica saudável, o secretário utiliza como recurso a justificativa de que os dados analisados não são válidos, mesmo sabendo que a sua gestão à frente da secretaria não divulga dados de forma transparente para que as pesquisas possam realizar-se plenamente. Quando os discordantes são seus colegas de governo, o secretário não responde diretamente ou se faz desentendido, mesmo na existência de um mal-estar.

Figura 1. Fases do Plano São Paulo em 5 de fevereiro de 2021.



Fonte: Governo do Estado de São Paulo, Plano São Paulo, 2020.

O retorno foi marcado por resistência dos docentes. No dia 28 de janeiro o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) entrou com uma Ação Civil Pública acatada pela juíza Simone Gomes Rodrigues Casoretti, da 9ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo. A liminar, com validade a partir da sua publicação, suspendeu o Decreto nº. 65.384/2020, que autorizava a retomada de aulas e atividades escolares presenciais nas escolas (públicas, privadas, estaduais e municipais) localizadas em áreas classificadas nas fases vermelha e laranja do Plano São Paulo¹⁸.

No mesmo dia, Rosseli Soares publicou nota oficial em sua rede pessoal, informando que iriam recorrer da liminar e apresentando dados referentes aos itens de segurança adquiridos para a volta às aulas. A publicação se encerrava com um símbolo pessoal: #ROSSIELI (Figura 2)¹⁹. Além disso, o secretário pas-

18 Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/publicacoes/apeoesp-urgente/n-17-comunicado-da-seduc-reconhece-liminar-suspende-planejamento-e-as-aulas-presenciais/>. Acesso em 9 fev. 2021.

19 Referência ao Movimento Escolas Abertas na Página do Secretário de Educação. Disponível em: <https://www.facebook.com/rossielisoares/photos/a.251030288427117/1570918856438247/>. Acesso em 9 fev. 2021.

sou a utilizar em suas postagens uma hashtag utilizada por um movimento de supostos pais e mães de escolas privadas, o denominado Movimento Escolas Abertas, que possui membros ligados a Fundações Educacionais, Institutos, escolas privadas nas quais estudam os filhos da elite paulistana²⁰. Esse movimento chegou a hostilizar professores pelas redes sociais e presencialmente, com carros de som e uma estrutura nada amadora para um movimento que se dizia espontâneo.

Figura 2. Página do Secretário da Educação de São Paulo que dá recados oficiais utilizando logotípico próprio e fazendo referência a movimentos que não são da rede estadual.



Fonte: Perfil pessoal do secretário Rosseli Soares, disponível em <https://www.facebook.com/rossielisoares>. Acesso em 1º maio 2020.

O próprio prefeito da capital paulista, Bruno Covas, foi alvo de um protesto desse movimento²¹ na porta da sua residência, com cartazes, carro de som e ampla divulgação midiática. Nas redes sociais, o movimento passou a silenciar as vozes contrárias, excluindo e bloqueando todos os perfis que diziam ou denunciavam os riscos de um retorno às aulas em momento tão sensível: com o descontrole da pandemia, com as contaminações ocorrendo a todo o vapor no estado de São Paulo. É evidente que o fio condutor dessa imposição de retorno se deve ao fato de a rede privada se sentir bastante prejudicada com o ensino remoto, que desestimula os alunos e faz com que muitas matrículas sejam canceladas, ainda mais em tempo de desemprego recorde.

A ELITE COMO PORTA-VOZ DA ESCOLA PÚBLICA

O Movimento Escolas Abertas é muito semelhante ao que deu início às Guerras Culturais nos Estados Unidos no início da década de 1990²², quando grupos se uniam em torno de determinada pauta para atacar o “inimigo”

20 “Quem Está por Trás da Pressão pela Reabertura das Escolas em São Paulo?” Disponível em: https://www.ws.ws.org/pt/articles/2021/02/15/saup-f15.html?fbclid=IwAR0kx1GFbqv9bZhP6cjiqctjW5fwhB2_VHDyGQQYKX6b0cmq9Oa1RhmHtI

21 Movimento Escolas Abertas na porta da casa do prefeito de São Paulo: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/breves/grupo-protesto-retomada-aulas-em-sp-bruno-covas/>. Acesso em 25 abr. 2021.

22 James Davidson Hunter, *Culture Wars: The Struggle to Control the Family, Art, Education, Law, and Politics in America*, New York, Basic Books, 1991.

com a finalidade de impor o seu desejo quanto a uma posição coletiva. Muitas famílias de alunos de escolas de elite, unidas em torno da pauta de retorno às aulas, alegando que os filhos em casa estariam em desgaste emocional, se uniram a empresários, prestadores de serviços educacionais e ao próprio secretário de Educação para convencer a sociedade de que as escolas deveriam reabrir, ignorando a crise sanitária aprofundada pelo discurso negacionista do governo federal, que se recusou a comprar vacinas e preparar uma reabertura segura das escolas e de outras instituições e estabelecimentos.

Para diversos setores, claramente, a pandemia estava encerrada com a virada do ano. Sem haver qualquer evidência de controle da covid-19, já se falava num pós-pandemia na mídia, usando a expressão “novo normal”. O presidente da República chegou a dizer que a pandemia estava no “finalzinho”. O país não se preparou como deveria para controlar a situação. Houve recusa por parte do governo federal para a compra de vacinas. As vacinas que chegaram ao país em janeiro vieram por iniciativa do governador de São Paulo em parceria com o Instituto Butantan, que teve que lidar com a recusa do Ministério da Saúde, enfrentando o negacionismo das autoridades federais que atrasaram e sabotaram todo o processo, politizando um tema tão importante. Tão logo a primeira dose de vacina foi aplicada, o governo federal resolveu se apropriar das doses do Instituto Butantan para estender sua aplicação a todo o território nacional.

No campo da educação, ignoraram o fato de que, apesar de as escolas físicas terem sido fechadas na pandemia e os trabalhos continuarem mesmo a distância, sobretudo em São Paulo, um mês depois da suspensão das aulas já estava estruturada uma plataforma para a continuidade dos estudos. Pode-se discutir a qualidade do que foi oferecido, a acessibilidade, a conectividade, a exclusão digital, a falta de alimentação adequada de crianças e jovens, a relação entre vulnerabilidade social, a desigualdade e os seus desdobramentos catastróficos aprofundados na crise sanitária e assim por diante²³. Mas dizer que as escolas estavam fechadas não condiz com a realidade. É importante frisar que na pandemia os docentes tiveram que abrir suas casas ao trabalho, renunciando à sua privacidade e às suas horas de descanso muitas vezes, sem sequer receber auxílio financeiro para cobrir os gastos operacionais com esse trabalho a distância.

No auge da pandemia, em janeiro de 2021, professores rapidamente se tornaram bodes expiatórios e foram acusados, entre outras coisas, de vagabundagem. Nas redes sociais e na imprensa, a pauta ganhou força na opinião pública, fazendo com que muitos trabalhadores da educação, mesmo percebendo a gravidade da situação, retornassem às escolas, temendo o julgamento alheio. Houve por parte das mães desse movimento uma perseguição a docen-

23 Demerval Saviani e Ana Carolina Galvão, “Educação na Pandemia: A Falácia do Ensino ‘Remoto’”, *Universidade e Sociedade*, n. 67, pp. 36-49, 2021.

tes que foram hostilizados na porta da Secretaria de Saúde do município de São Paulo. Nelice Pompeu, professora da rede municipal, passou a ser perseguida pessoalmente e nas redes sociais por seu posicionamento em defesa da vida e da greve sanitária.

Nessa volta, muitos docentes no estado inteiro se contaminaram e morreram. Houve um surto em Campinas que atingiu uma das escolas de elite da cidade²⁴. A resposta da Seduc diante da proliferação se deu em torno da negação de sua responsabilidade, atribuindo aos contaminados a culpa, alegando que os protocolos não foram seguidos e não se colocando como quem conduz de fato os trabalhos, entre eles, a volta presencial em momento de contaminação por novas variantes do coronavírus. A fala oficial coloca os ambientes escolares como ilhas de proteção onde a covid não alcança, sem apresentar evidências científicas para isso.

A comunicação pública da Secretaria da Educação de São Paulo não se dá na forma de uma orientação aos seus funcionários, estudantes e familiares e sim como propaganda dos trabalhos realizados nas redes sociais, prevalecendo a promoção de imagem da Secretaria e principalmente a propaganda e personificação do secretário. No site da Secretaria, há algumas notícias destacando sempre as ações do secretário, que aparece em inúmeras fotos, e a respeito da covid-19 há um link que direciona o visitante do site para uma página do sp contra o Novo Coronavírus. Não se tem de forma explícita os protocolos específicos para serem seguidos pelas escolas.

As falas do secretário em 2021 se pautaram no negacionismo tardio. Rossieli defendia o afastamento no início da pandemia mas passou a defender a volta às aulas em meio ao pico da doença, argumentando que as escolas são seguras, que não há contaminação nesses espaços, que as crianças precisam se alimentar, ignorando a falta de vagas nos hospitais, sobretudo em leitos de uti, e sem um plano de vacinação dos profissionais da educação. Em março, na fase de restrição, as escolas que haviam sido reabertas em fevereiro foram fechadas novamente com a antecipação do recesso escolar, e a vacinação dos profissionais de educação começou a ser feita em abril, imunizando os maiores de 47 anos, sem um cronograma de vacinação para as demais faixas etárias.

DIREITO À INFORMAÇÃO E FALTA DE ARTICULAÇÃO

Segundo afirma a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19, “é direito de todos os cidadãos o acesso à informação e ao conhecimento por quaisquer meios”. Nesse momento de excepcionalidade, entretan-

²⁴ Poucos dias após o retorno das aulas presenciais, a escola da elite campineira teve um surto de covid. A Seduc negou haver qualquer relação com as aulas presenciais (disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2021/02/01/escola-particular-de-campinas-tem-surto-de-coronavirus-e-suspende-aulas-presenciais.ghtml?fbclid=IwAR2xR1h4Y5Vypgch045Sn3JZYHPuzdJMrvZkt2hROplfyacXWlIrP0bqkNGQ>). Acesso em 1º mar. 2021).

to, a comunicação tem sido negligenciada pelo governo federal, que não expõe os dados de maneira clara e objetiva para que as pessoas comuns possam acessar e desta forma se protegerem da contaminação pelo novo coronavírus. A Seduc também não tem sido clara quanto ao número de contaminação por covid-19 dos profissionais de educação e estudantes paulistas.

Os documentos são muitas vezes colocados nas plataformas de maneira muito técnica e de difícil localização pelos leigos, assim, é possível olhar sem ser visto. Bucci diz que “se um governo tem compromisso com o dever de ser transparente no trato da informação de interesse público, não poderá se deixar orientar por interesses partidários”²⁵. Não é o que se vê na prática, pois o partidarismo tem ditado os rumos do combate à doença. A gestão da pandemia passou a ser politizada, e o partidarismo passou a imperar sobre o interesse público, o que se reflete muito fortemente nessa falta de clareza de dados.

No caso da educação, os dados sobre contaminação nas escolas públicas e privadas têm sido uma incógnita, pois não há nenhum esforço por parte da Seduc para informar claramente sobre as contaminações, óbitos e afins, mesmo com a instituição de um sistema específico para este fim. O que se sabe é colhido de maneira imprecisa pelas redes sociais por grupos que denunciam o caos nas unidades escolares. Nada oficial. Muitas dessas denúncias surgem em páginas como o Movimento Escolas sem Luto no Facebook, que compartilha relatos de professores, estudantes e pais publicados na plataforma. No Instagram, o perfil Realidade da Educação faz o mesmo.

A repu – Rede Escola Pública e Universidade, que publicou uma nota técnica com os dados das contaminações de profissionais da educação após a reabertura das escolas em fevereiro de 2021, realizou seu trabalho por meio de um esforço junto da Apeoesp, pois não foi possível obter os dados oficiais. Contudo, é difícil precisar se de fato os números de mortes e contaminações estão sendo um retrato fiel da realidade, pois não há uma única plataforma que reúna esses dados de maneira elaborada e consistente para uso em pesquisas científicas, por exemplo. A Secretaria da Saúde e a da Educação estão desarticuladas.

A Secretaria tem um discurso raso e superficial, com alegações sempre muito otimistas da realidade das escolas, usando sempre uma linguagem muito polida, minimizando o risco real enfrentado pelos docentes nesse retorno. É repetido inúmeras vezes que é só seguir os protocolos que está tudo bem ou que as escolas estão recebendo 35% de alunos, essa porcentagem, que é exaltada pelo secretário em entrevistas coletivas, não é entendida de maneira clara: refere-se a alunos matriculados ou ao total de alunos da escola em determinado período? A subjetividade e a interpretação são livres para que as unidades escolares decidam sobre a condução dos trabalhos.

25 Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

Deste modo, há relatos que nas escolas particulares essa lotação não tem sido respeitada e que na escola pública não se sabe ao certo como adotar o tal critério. Assim, professores e diretores de escola trabalham em meio a dúvidas e incertezas causadas pela falta de uma comunicação pública capaz de transmitir à sociedade, de forma transparente, elementos significativos que deem conta da segurança sanitária para o retorno presencial às escolas.

É evidente que o afastamento das escolas traz danos para todos, mas não deve se esquecer o seu motivo: o risco de morte que pode afetar a coletividade em meio a uma pandemia, ainda mais em um país como o Brasil, que não se preparou para o enfrentamento da crise como deveria, com vacinas, com lockdown, com proteção social aos mais vulneráveis de acordo com as necessidades reais do povo e com o sistema público e privado de saúde entrando em colapso devido à falta de oxigênio, medicamentos e equipes especializadas.

Desde o início da pandemia, ficou evidente que há uma falta de articulação entre as secretarias de governo da gestão João Doria. Não há uma orientação conjunta que mostre que as medidas adotadas vão ao encontro de um planejamento realizado em parceria pelas secretarias. Assim, não foi apresentada uma orientação da Secretaria de Saúde para a condução dos trabalhos nas escolas, e as falas dos dirigentes é divergente. Em janeiro, o presidente do Instituto Butantan, Dimas Covas, se disse contrário à reabertura das escolas em fevereiro devido ao aumento de casos e foi ignorado por Rossieli Soares. Quando em 3 de março de 2021 foi anunciado o retorno do estado à fase vermelha do Plano São Paulo (a mais restritiva), as escolas foram orientadas a continuar abertas, contradizendo a fala do secretário de Saúde Jean Carlo Gorinchteyn, que um dia antes havia recomendado o contrário.

Foi abandonada a recomendação inicial do Plano São Paulo, de volta às aulas com 28 dias de estabilidade na fase amarela, após o decreto 65.596, de 26.3.2021, que tornou a educação um serviço essencial. O decreto não explica nem os motivos e nem as condições que levaram à essencialidade. Não há nenhuma orientação ou justificativa complementar. Na prática, esse decreto permite a reabertura de escolas independente da faixa do Plano São Paulo, exceto na fase emergencial.

Obviamente, não se ouviram os professores da rede para tomar essa medida, nem mesmo pesquisadores ou o apelo de diversos setores da sociedade preocupados com os impactos desse retorno, tanto por conta da possibilidade de contaminação nas escolas quanto pelo deslocamento de profissionais e estudantes, que movimenta grande parte das pessoas nas cidades. A pressão para a reabertura concretizou assim o seu objetivo de colocar as escolas novamente em funcionamento.

Por fim, foi iniciada a vacinação dos professores com idade superior a 47 anos (segundo estimativas da repu, 40% dos docentes da rede estadual) em 10 de abril, mediante critérios como não poder estar licenciado por problemas de

saúde e a validação por qr Code após uma autorização dos diretores de escola. As aulas presenciais voltaram a acontecer em 12 de abril, sem o tempo de imunização necessário para que os profissionais pudessem estar protegidos de fato contra o vírus.

O marketing em torno da vacinação de alguns profissionais respondeu aos setores descontentes que realizaram greve sanitária e transmitiu à sociedade a mensagem de que a volta às escolas é segura. Porém, não houve avanço da vacinação para os profissionais mais novos, tampouco um cronograma que dê conta dos próximos dados dessa vacinação. A propaganda, com gestores públicos que há tempos esquecem a impessoalidade no serviço público, ocupou o lugar que seria da comunicação pública com a sociedade e com os profissionais da rede.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizamos esse capítulo sem que haja de fato uma conclusão, pois não se vislumbra no horizonte o final ou controle da pandemia no Brasil e, consequentemente, uma definição para a situação que é tema dessa discussão. É evidente que a situação do professor no país não tem sido confortável nos últimos anos, e não seria diferente em meio à maior crise sanitária do século xxi, o que fez com que esse momento fosse propício para a implementação de políticas públicas que não seriam aceitas em tempos normais.

A invisibilidade docente não é uma novidade, é possível afirmar que em muitos momentos da história brasileira, desde o século xix, o professor tem sido silenciado e não é ouvido pelas autoridades que são porta-vozes da mudança na área. Os motivos que levam a essa situação são inúmeros, e não cabe aqui essa análise. Mas é fato que muitas vezes são completamente ignorados pelas autoridades.

O que é preocupante, no entanto, é como a condução da pandemia pelas autoridades não leva em conta as pessoas que mais poderiam colaborar para criar mecanismos eficientes para um retorno seguro às escolas. Os professores, assim como os estudantes, sofrem muito com a ausência da sala de aula. Quando eles se posicionam contrários à reabertura das escolas, o fazem por entender que a sua atuação profissional se dá na convivência humana, no toque, nas relações interpessoais.

Como um professor de educação infantil pode não acolher e abraçar uma criança de quatro anos se dizendo assustada e com medo? Como impedir que crianças compartilhem sorrisos, toques e material escolar? Como proporcionar uma experiência educacional distante fisicamente sabendo da importância das conexões humanas nesse processo? Como lidar com adolescentes que têm na escola o segundo lugar mais importante de sua vida nessa fase de desenvolvimento e não podem se aproximar dos colegas?

Além disso, a educação é algo muito complexo. Envolve troca, envolve a vida. A vida se faz plenamente com a saúde, que permite às pessoas sentirem suas experiências. Estudar é um ato que pode se realizar em diversos espaços, não apenas na escola – é preciso aprofundar a cultura do estudo e da sede do saber em todos os espaços. A escola não é abrigo ou refeitório, como algumas autoridades sugerem. A escola é um lugar de transformação, e para que ela se realize é preciso um ambiente seguro.

Professores, ao contrário da intensa campanha feita por grupos de elite que não têm identificação com a escola pública mas se reivindicam representantes dessa categoria, não se recusaram a trabalhar, pelo simples fato de que não pararam de realizar o seu trabalho durante a pandemia. Trabalho este que envolveu não apenas as burocracias próprias da função, mas o atendimento aos estudantes e aos seus familiares.

A publicidade feita por políticos que visam desqualificar os docentes e seus representantes legais (os sindicatos) mostra que, em meio ao caos, os professores, com ou a sua recusa a uma volta no pico da pandemia, seguem tendo bom senso ao perceber os perigos reais que envolvem essa falta de planejamento. Ao contrário de algumas falas que colocam as escolas como ilhas de proteção, não há segurança possível, sobretudo nas escolas da rede estadual de São Paulo, e já não havia antes da pandemia.

A comunicação pública serve para orientar o cidadão sobre os seus direitos, deveres e posturas que devem ser tomadas diante de determinada situação. No caso da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo fica visível que ao abraçar movimentos externos com suas hashtags e seu discurso, ao personalizar a secretaria no secretário e ao transformar as escolas em cenários para propaganda de ações da Secretaria em posts nas redes sociais, se reduz uma questão muito importante a um mero evento.

Os professores devem ter voz para expressar a sua opinião quanto a temas cruciais do seu trabalho, tanto para proposituras quanto para definição dos rumos de seu ofício. Ouvir a categoria é fundamental, assim como explicitar de maneira clara e objetiva quais são os riscos e os procedimentos para o exercício de um trabalho tão importante quanto o magistério num momento de crise. Tomar para si o discurso e não dar voz ou visibilidade para os professores é sabotar os rumos do que se pretende realizar.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Eugênio. O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

CÁSSIO, Fernando (org.). Educação contra a Barbárie. Por Escolas Democráticas e pela Liberdade de Ensinar. São Paulo, Boitempo, 2019.

_____.; Corti, Ana & Ribeiro, Ingrid. "Escolas Abertas, o Movimento 'Social' que Quer Reabrir Escolas Públicas". *Carta Capital*, 20 jan. 2021.

FACCIOLI, Franca. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. Roma, Carocci, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Plano São Paulo*. São Paulo, 2020.

GRANDI, Roberto. *La Comunicazione Pubblica. Teorie, Casi, Profili Normativi*. Roma, Carocci, 2002.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado em Integração da América Latina).

HUNTER, James Davidson. *Culture Wars: The Struggle to Control the Family, Art, Education, Law, and Politics in America*. New York, Basic Books, 1991.

MANDETTA, Luiz Henrique. *Um Paciente Chamado Brasil. Os Bastidores da Luta contra o Coronavírus*. São Paulo, Objetiva, 2020.

METEORO BRASIL. *Tudo o que Você Precisou Desaprender para Virar um Idiota*. São Paulo, Planeta, 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, onu, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em 24 abr. 2021.

REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE. *Monitoramento de Casos de Covid-19 na Rede Estadual de sp [Nota Técnica]*. São Paulo, Rede Escola Pública e Universidade, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://www.repu.com.br/notas-tecnicas>. Acesso em 4 maio 2021.

SÃO PAULO. Decreto 65.384 de 17/12/20202. Dispõe sobre a retomada das aulas presenciais no contexto da pandemia de covid-19, institui o Sistema de Monitoramento da Educação para a covid-19 e dá outras providências.

_____. Decreto 65.596 de 26/03/2021. Acrescenta dispositivo ao Decreto nº 65.384, de 17 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a retomada das aulas e atividades presenciais no contexto da pandemia de covid-19, institui o Sistema de Informação e Monitoramento da Educação para covid-19 e dá providências correlatas.

SAVIANI, Demerval & Galvão, Ana Carolina. "Educação na Pandemia: A Falácia do Ensino 'Remoto'". *Universidade e Sociedade*, n. 67, pp. 36-49, 2021.

Capítulo 9

RACISMO E AS REPRESENTAÇÕES NA MÍDIA EM TEMPOS PANDÊMICOS

Luana Venancio Silva

Resumo

O capítulo apresenta como a população negra, pobre e periférica tem sido mais afetada diante de um dos períodos de maior vulnerabilidade, insegurança alimentar e desemprego que o país já enfrentou. O cenário é fruto de um governo genocida, que tem trucidado sua população com medidas que ferem os direitos constitucionais, ações contra tudo que se refere a direitos e acesso a políticas públicas. De acordo com pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais, “a cada dez pessoas que relatam mais de um sintoma de covid-19, sete são pretas e pardas. Esse padrão se explica por desigualdades sociais e pelo preconceito”. Atualmente, a pandemia e o vírus letal têm ficado em segundo plano, pois a maior parte da população não tem o privilégio de tentar se proteger e se isolar. Enquanto lutamos para sobreviver, o país é governado por pessoas inaptas, que sabem bem o que estão fazendo, sendo assim, ou se morre de covid ou de violência policial ou de fome.

Objetivos do capítulo

- Apresentar um contexto histórico que nos leve a uma reflexão mais ampla a respeito do racismo no Brasil;
- Montar uma linha do tempo das ações do governo durante a pandemia e mostrar como estas têm sido retratadas pela mídia;
- Apontar dados que identificam a negligência estatal nos últimos meses;
- Exemplificar casos de violação de direitos e possibilidades diante dos problemas enfrentados.

COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI?

Nas escolas brasileiras, aprendemos que o país foi descoberto em 22 de abril de 1500. A data é representada como o início da colonização portuguesa por aqui. Essas informações são passadas para nossas crianças e perpetuam uma ideia conhecida como “mito da democracia racial”, que, segundo Lewgoy:

Encobriu situações históricas de preconceito racial, aponta para uma nunca realizada assimilação das diferenças. A atual invocação dos direitos de raça descende diretamente do pensamento segregacionista, que naturaliza construções arbitrárias, muitas vezes não reconhecidas pelos próprios destinatários dessas propostas¹.

Para a classe dominante, é valioso que todos os oprimidos se sintam em uma posição de igualdade, pois assim ninguém luta para ter direitos, acesso a

¹ Bernardo Lewgoy, “Do Racismo Clássico ao Neo-Racismo Politicamente Correto: A Persistência de um Erro”, *Hist. Cienc. Saúde – Manguinhos*, vol. 13, n. 2, jun. 2006

garantias básicas e por maneiras de alcançar posições que historicamente não lhe foram ofertadas. A verdade é dolorosa, mas nosso país foi construído em cima de violência, exploração e escravidão. Processo esse que só se encerrou pela necessidade de o país em ter uma mão de obra que produz, mas também consome. Silvio de Almeida pontuou a questão da seguinte forma:

A consequência de práticas de discriminação direta e indireta ao longo do tempo leva à estratificação social, um fenômeno intergeracional, em que o percurso de vida de todos os membros de um grupo social – o que inclui as chances de ascensão social, de reconhecimento e de sustento material – é afetado².

Os portugueses não só não descobriram o Brasil, como chegaram aqui para explorar a população nativa, suas riquezas naturais e escravizar milhões de pessoas trazidas do continente africano. A vinda do outro continente foi muito dolorosa, levou a marcas de extrema desigualdade a população negra. Sua história, ancestralidade e lugar no mundo foram arrancados, para obrigá-los uma vida em um outro país, que surgiu com a ganância, amargor de seu povo e dominação de europeus algozes de sua cultura.

Junto com a exploração do povo negro, os indígenas também foram alvos da violação de direitos, com diversas etnias dizimadas durante o processo de dominação. Até os dias de hoje, o resistir do povo indígena é uma força contra a grande máquina de interesses econômicos e devastadores da natureza.

O fato é que tal processo relegou a esses povos um lugar marginalizado na população brasileira, que, mesmo após a abolição da escravatura, não tinha cedido espaço para a reestruturação social. A maior parte não tinha o que comer, onde trabalhar e nem acesso a educação. Neste caso, Silvio de Almeida pontua:

[...] o racismo que se materializa como discriminação racial [...] é definido por seu caráter sistêmico. Não se trata, portanto, de apenas um ato discriminatório, ou mesmo de um conjunto de atos, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas. O racismo articula-se com a *segregação racial*, ou seja, a *divisão espacial de raças em localidades específicas* – bairros, guetos, bantustões, periferias etc. – e/ou à definição de estabelecimentos e serviços públicos – como escolas e hospitais – como de frequência exclusiva para membros de determinados grupos raciais, como são exemplos os regimes segregacionistas dos Estados Unidos, o *Apartheid Sul Africano* [...]³.

O poder, as terras e os meios de produção permaneceram nas mãos dos colonizadores e, mesmo com a vinda de imigrantes, essa parte da população

2 Silvio Luiz de Almeida, *Racismo Estrutural*, São Paulo, Pólen, 2019, p. 23.

3 *Idem*, p. 24.

não teve acesso a melhores condições de emprego, moradia, educação e direitos.

O racismo faz parte da construção do Brasil. De acordo com Silvio de Almeida,

Os diferentes processos de formação dos Estados contemporâneos não foram produzidos apenas pelo acaso, mas por projetos políticos. Assim, as classificações raciais tiveram papel importante para definir as hierarquias sociais, a legitimidade na condução do poder estatal e as estratégias econômicas de desenvolvimento⁴.

Essa construção perpetua as agressões, a desigualdade social e a dificuldade no acesso às políticas públicas até os dias de hoje. Como poderíamos ter um país que visa a igualdade, sendo que não buscamos em nenhum momento a reparação histórica e integral dos povos violados?

Notamos como tudo isso é latente e uma ferida aberta para todos os brasileiros, pois vivenciamos um país que renega sua história, desconhece sua cultura e a raiz das violações que pratica, para manter uma ordem de dominação de poder nas mãos dos mais ricos. Para exemplificar, temos a cidade de São Paulo, que de acordo com o *Mapa da Desigualdade* concentra nos bairros mais pobres o maior número de pessoas negras⁵.

Nessas localidades, temos também a menor taxa de expectativa de vida, de 58,6 anos (como por exemplo a Cidade Tiradentes, bairro do extremo leste da capital paulista), a maior taxa de gravidez na adolescência e a alta em dados que referenciam quantos jovens negros são mortos em cada região. Por lá, a letalidade policial contra homens entre 15 e 29 anos é maior. Assim como há mais desigualdade, também há poucas opções de acesso a atividades culturais, educação e oportunidades de emprego.

A cidade de São Paulo é um grande exemplo da construção citada acima, pois demonstra na prática como o racismo não se resume apenas a falas racistas, mas também às dificuldades no acesso aos direitos fundamentais, à dignidade humana e à cidadania.

Diante disso, se a maior parte da população negra se encontra nas regiões mais marginalizadas do município, podemos afirmar que racismo também é não ter saneamento básico, não ter direito à infância, a uma moradia digna, a assistência social, alimentação adequada, emprego e saúde. Essas condições de vulnerabilidade são históricas e pautadas por governos que mantêm esse sistema.

Tais questões são o fio condutor deste capítulo e são determinantes para o caos instaurado no país desde a entrada do governo Bolsonaro no po-

⁴ *Idem*, p. 37.

⁵ Rede Nossa São Paulo, “Mapa da Desigualdade 2020 Revela Diferenças entre os Distritos da Capital Paulista”, *Rede Nossa São Paulo*, 29 out. 2020.

der. Desde 2018, vivemos uma extrema tensão na política externa, relações estremecidas com diversos governos, ataques públicos às minorias e discurso de ódio inflado em todos os cantos do Brasil.

De acordo com dossiê apresentado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais – Antra, os casos de violência contra mulheres trans e travestis triplicaram desde 2018, e apontam 56 assassinatos apenas nos quatro primeiros meses de 2021⁶.

Ser brasileiro tem sido cada vez mais letal, pois as falas dos governantes incentivam a perseguição política, intolerância religiosa, casos de homofobia, xenofobia e transfobia, também a banalização do que é racismo, a fim de promover um país que nunca deixou de existir debaixo dos nossos olhos: o Brasil colonizador, dominado por homens brancos, que se autointitulam conservadores, religiosos e usam o nome da fé para moldar suas práticas para o público, enquanto têm uma vida privada permeada por construções machistas e misóginas, lugar-comum do dominador desde que nos entendemos como parte desse mundo, apresentado por Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*⁷.

O quadro só piorou com a chegada do coronavírus ao Brasil. Há cerca de um ano, de acordo com a CNN Brasil, no dia 17 de março de 2020, registramos a primeira morte por covid no país. As primeiras medidas foram a suspensão de rodízios na capital e o endurecimento nas medidas que permitiam a circulação entre cidades.

No início, nos deparávamos com notícias da morte de cerca de quinhentos brasileiros por dia, e esse era um dado alarmante, que deixava todos assustados e com muito medo do que viria a seguir. Observamos os números aumentarem, a falta de respaldo para toda a população e um colapso da rede pública de saúde, que perdia todo dia uma batalha para se manter em meio ao caos.

O Brasil tem no sus (Sistema Único de Saúde) um serviço de referência mundial, tanto em pronto atendimento quanto na oferta de uma rede ampliada, desde a vigilância de alimentos e medicamentos até a organização da fila de transplantes. A história do sus é carregada de lutas e mobilização social, que a partir da Reforma Sanitária trouxeram a garantia e a implementação do direito à saúde em todo país⁸.

Durante os últimos meses, o sucateamento desses serviços foi prioridade governamental, perdemos ações como fiscalização de medicamentos, atendimento direcionado a presos com questões de saúde mental (perda significativa na luta antimanicomial), e ainda houve investimento exacerbado na compra de um medicamento que, até o momento, não teve comprovação no

6 Antra – Associação Nacional de Travestis e Transexuais, *Dossiê dos Assassinatos e da Violência contra Pessoas Trans em 2020*, 2021.

7 Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 26. ed., São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

8 Brasil. Ministério da Saúde, *O Sistema Público de Saúde Brasileiro*, Brasília, DF, Ministério da Saúde, 2002.

combate à covid-19. A cloroquina foi um meio utilizado para a manter as pessoas em constante dúvida em relação à seriedade da doença. De acordo com matéria da CNN Brasil publicada em março de 2021, o medicamento passou por uma análise de diversos especialistas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e a conclusão foi a ineficiência da droga para o tratamento da doença⁹.

Como se já não fosse o suficiente, o presidente e seus seguidores incitaram o ódio a todos que foram contra as medidas de distanciamento e isolamento social, levando as pessoas às ruas e batendo de frente com as decisões dos governadores e prefeitos que rejeitavam as decisões da esfera federal para buscar alternativas de contenção do vírus.

De acordo com matéria noticiada pelo jornal *O Globo*, em março de 2021, o presidente foi totalmente contra as medidas restritivas adotadas pelos governadores e prefeitos, afirmando que “não deu certo em lugar nenhum”¹⁰. Especialmente indo contra as determinações do governador do estado de São Paulo, João Doria.

Enquanto a população gritava por emprego, comida e auxílio do governo, presenciamos tamanho desrespeito com a vida dos que se foram, pois apenas foram ofertados deboche e piadas desmedidas.

Este cenário piorou os índices de acesso a água potável e aumentou o número de pessoas em situação de rua, passando fome e dependendo do auxílio emergencial.

O benefício foi cedido para milhões de brasileiros, porém ineficaz para manter as famílias asseguradas, pois foi cortado no final de dezembro de 2020, enquanto os índices de instabilidade e contágio continuam a aumentar. O país encontra-se em um campo minado, enfrenta um vírus letal especialmente para pessoas mais pobres, enquanto passa por um cenário político de grandes entranhas e disputas.

Em matéria da *Folha de S.Paulo*, em janeiro de 2021, o presidente da República afirmou ser contra a continuidade do auxílio, e chegou a dizer que “é preciso conviver com a covid” e que “não se pode destruir empregos”¹¹.

Apenas no início do mês de maio deste ano, o governo federal disponibilizou uma cartilha com medidas para proteção e cuidados durante a pandemia. A sensação é de constante medo, perda, e também de dor contínua. Enquanto enterramos as vítimas do vírus, precisamos nos manter vivos onde não existe segurança ou perspectiva de futuro.

A vida torna-se cada vez mais insalubre, enquanto chegamos à faixa de mais de 420 mil mortos e à perda de cerca de três mil vidas por dia. É nesse contexto que tentamos sobreviver diariamente.

9 Raphael Coraccini, “OMS: Hidroxicloroquina Não Funciona contra Covid-19 e Pode Causar Efeito Adverso”, *CNN Brasil*, 2 mar. 2021.

10 Julia Lindner, “Em Dia Recorde de Mortes pela Covid-19, Bolsonaro Critica Lockdown e Rivaliza com Doria”, *O Globo*, 3 mar. 2021.

11 “Continuidade do Auxílio Emergencial Quebra o Brasil, Diz Bolsonaro”, *Folha de S.Paulo*, 28 jan. 2021.

O RACISMO EM MEIO À CRISE

Nesse contexto, identificamos um país adoecido, que parece naturalizar o número de mortos enquanto tenta manter-se de pé. Quando a crise se expande, os direitos básicos são colocados em risco e as violações tornam-se maiores, fruto das expressões da questão social e da acirrada luta de classes.

Nas periferias e favelas, nunca houve cautela ou tentativa de amenizar drasticamente a guerra contra as minorias. Vivenciamos um duro cotidiano de lutas e confrontamentos, que não chega a se modificar porque é validado desde a formação sócio-histórica do país. O jovem relegado às margens da sociedade no passado escravocrata encontra-se na mesma direção, fruto do que sobrou da colonização para seus ancestrais.

Durante o último ano, foi levantada uma medida que proibia ações policiais nas favelas do Rio de Janeiro, o que foi desrespeitado diversas vezes, a fim de perpetuar o genocídio da população desfavorecida. De acordo com notícia publicada no *Conjur* (2021):

Em 5 de junho de 2020, o relator do caso, Edson Fachin, concedeu liminar para limitar, enquanto durar a epidemia de covid-19, as operações policiais em favelas do Rio a casos “absolutamente excepcionais”, sob pena de responsabilização civil e criminal em caso de descumprimento da ordem [...].

No mesmo mês, o Supremo impôs restrições adicionais para operações policiais em comunidades do Rio. Os ministros limitaram o uso de helicópteros, determinaram a preservação das cenas dos crimes e proibiram o uso de escolas e unidades de saúde como bases operacionais das polícias militar e civil¹².

São exemplos a recente morte do menino João, que estava em casa e foi alvejado por balas da polícia enquanto seguia as medidas que determinam o isolamento para se proteger do vírus. Presenciamos também a Chacina do Jacarezinho, onde mais de 28 pessoas foram assassinadas covardemente em uma ação policial.

A população, alvejada por tantas mazelas, se encontra desamparada também de segurança pública, por um Estado que continua ceifando suas vidas. Esses casos não são pautados na televisão e em outros veículos de mídia de maneira abrangente, mas sim tratadas como casos isolados em que a polícia apresentou falhas ao exercer seu papel na guerra contra as drogas. Quando vemos o noticiário, somos bombardeados de imagens repetidas, em que os corpos atingidos têm sempre a mesma cor e endereço.

O filme *M8 – Quando a Morte Socorre a Vida*, de 2019, também retratou perfeitamente a questão. Nele, um jovem negro estudante de medicina observa que todos os cadáveres utilizados para as aulas práticas são de corpos

12 Sérgio Rodas, “Operação Policial que Matou 28 no Rio de Janeiro Desrespeitou Decisões do STF”, *Conjur*, 7 maio 2021.

negros. A perspectiva adotada mostra como está normalizada a violação desses corpos e a ação policial contra pessoas desse perfil. Hoje, encontramos um país totalmente despedaçado pelo vírus, mas, acima de tudo, ferido também pelas raízes que o aprisionam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi apresentado no decorrer do capítulo, é possível apontar que apenas a superação das pautas raciais e a inserção de políticas públicas no país poderão de fato proporcionar um novo cenário para toda a população brasileira. Enquanto vivermos à sombra de todo o contexto histórico que marginalizou boa parte dessa população, estaremos reféns de injustiças e desigualdade social, em um país que dizima sua população quase que naturalmente. Em tempos de pandemia, esse cenário só se acentua.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. São Paulo, Pólen, 2019.

ANTRA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. *Dossiê dos Assassinatos e da Violência contra Pessoas Trans em 2020*. 2021. Disponível em: <https://antrabrasil.org/assassinatos/>. Acesso em 7 maio 2021.

BMJ. “A Living WHO Guideline on Drugs to Prevent Covid-19”. *BMJ*, 2 mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.n526>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *O Sistema Público de Saúde Brasileiro*. Brasília, DF, Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_saude.pdf. Acesso em 7 maio 2021.

“CONTINUIDADE do Auxílio Emergencial Quebraria o Brasil, Diz Bolsonaro”. *Folha de S.Paulo*, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2021/01/continuidade-do-auxilio-emergencial-quebraria-o-brasil-diz-bolsonaro.shtml>. Acesso em 7 maio 2021.

CORACCINI, Raphael. “OMS: Hidroxicloroquina Não Funciona contra Covid-19 e Pode Causar Efeito Adverso”. *CNN Brasil*, 2 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/amp/saude/2021/03/02/oms-cloroquina-nao-funciona-contra-a-covid-19-e-pode-causar-efeitos-adversos>. Acesso em 7 maio 2021.

“DESEMPREGO Bate Recorde no Brasil em 2020 e Atinge 13,4 Milhões de Pessoas”. *UOL*, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2021/02/26/desemprego---pnad-continua---dezembro-2020.amp.htm> Acesso em 7 maio 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo, Companhia

das Letras, 1995.

LEWGOY, Bernardo. “Do Racismo Clássico ao Neo-Racismo Politicamente Correto: A Persistência de um Erro”. *Hist. Cienc. Saúde – Manguinhos*, vol. 13, n. 2, jun. 2006. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702006000200018>.

LINDNER, Julia. “Em Dia Recorde de Mortes pela Covid-19, Bolsonaro Critica Lockdown e Rivaliza com Doria”. *O Globo*, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/em-dia-recorde-de-mortes-pela-covid-19-bolsonaro-critica-lockdown-rivaliza-com-doria-24908511>. Acesso em 7 maio 2021.

PECHIM, Lethicia. “Negros Morrem Mais pela Covid-19”. *Faculdade de Medicina UFMG*, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://www.medicina.ufmg.br/negros-morrem-mais-pela-covid-19/>. Acesso em 7 maio 2021.

REDE NOSSA SÃO PAULO. “Mapa da Desigualdade 2020 Revela Diferenças entre os Distritos da Capital Paulista”. *Rede Nossa São Paulo*, 29 out. 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2020/10/29/mapa-da-desigualdade-2020-revela-diferencias-entre-os-distritos-da-capital-paulista/>. Acesso em 7 maio 2021.

RODAS, Sérgio. “Operação Policial que Matou 28 no Rio de Janeiro Desrespeitou Decisões do STF”. *Conjur*, 7 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-07/operacao-policial-matou-25-rio-desrespeitou-decises-stf>. Acesso em 7 maio 2021.

Capítulo 10

COMUNICAÇÃO PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO TURISMO DURANTE A PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19 NO CONTEXTO DE GESTÃO DE CRISES

Luciana Carla Sagi

Resumo

O capítulo apresenta análise crítica sobre o processo de comunicação pública adotada pelo Ministério do Turismo do Brasil entre março de 2020 e março de 2021 sobre a pandemia causada pela covid-19 no contexto de gestão de crises. Foram analisados materiais e conteúdos disponíveis no site institucional e redes sociais – Twitter, Instagram e Facebook –, procurando identificar sua adequação frente aos objetivos da comunicação pública abordados por Haswani (2010) e às recomendações em relação à comunicação em crises proposta no framework de Faulkner (2001). Como resultado, verificou-se uma comunicação por meio de campanhas voltadas ao público-alvo “turistas nacionais”.

Objetivos do capítulo

- Analisar criticamente o processo de comunicação pública adotada pelo Ministério do Turismo do Brasil entre março de 2020 e março de 2021 sobre a pandemia causada pela covid-19 no contexto de gestão de crises.
- Verificar uma comunicação por meio de campanhas voltadas ao público-alvo “turistas nacionais”.

INTRODUÇÃO

Em virtude da pandemia causada pela covid-19, o governo federal brasileiro teve que se reorganizar institucionalmente e adotar estratégias de gerenciamento de crise de modo forçado. O tema gestão de crises vem sendo discutido internacionalmente desde os anos 1980, tanto pela academia¹ quanto por organismos internacionais e de apoio multilateral ligados ao setor do turismo – face à crescente ocorrência de eventos adversos como crises econômicas, políticas, ambientais, tecnológicas e sociais.

Considerada uma das maiores crises do século XXI e com impactos sem precedentes sobre o setor de turismo global², a crise econômica da bolha

¹ Bill Faulkner, “Towards a Framework for Tourism Disaster Management”, *Tourism Management*, vol. 22, pp. 135-147, 2001; D. Glaesser, *Gestão de Crises na Indústria do Turismo*, Porto Alegre, Bookman, 2008; Noel Scott, Eric Laws e Bruce Prideaux, “Tourism Crises and Marketing Recovery Strategies”, *Journal of Travel & Tourism Marketing*, vol. 23, n. 2-4, pp. 1-13, 2008; Brent W. Ritchie e Yawei Jiang, “A Review of Research on Tourism Risk, Crisis, and Disaster Management: Launching the Annals of Tourism Research Curated Collection on Tourism Risk, Crisis, and Disaster Management”, *Annals of Tourism Research*, vol. 79, pp. 1-15, 2019.

² D. Glaesser, *Gestão de Crises na Indústria do Turismo*; Ritchie, 2009.

imobiliária vivida em 2008 impulsionou em grande parte a discussão sobre o tema³.

No âmbito da pesquisa, a gestão de crises no turismo vem sendo relatada e discutida desde os anos 1980⁴. Livros e artigos sobre o tema especificamente na área de turismo podem ser encontrados, abordando aspectos variados.

Exemplos são as produções que abordam modelos e estruturas adotadas em gestão de crises de uma forma holística – considerando etapas de planejamento, implantação e monitoramento, numa abordagem teórico-prática e que considera a teoria da complexidade e do caos, como é o caso das obras de Faulkner⁵, Glaesser⁶, Scott, Laws e Prideaux⁷ e Ritchie⁸.

Outras abordagens relevantes são as que tratam de aspectos macroambientais e de tendências que irão influenciar o globo, indicando a projeção de incidências cada vez maiores de crises e desastres e reforçando o papel da gestão do conhecimento como uma importante resposta. Na era da informação há uma tendência de que o conteúdo informacional seja cada vez pior, uma vez que muitos dados são gerados a uma velocidade maior do que a capacidade de processá-los e torná-los em informação, de fato. Esta realidade do mundo contemporâneo impõe todo tipo de desafios para a gestão de territórios⁹.

Faulkner¹⁰ estabeleceu um modelo para o gerenciamento de crises no turismo que considera diversas tipologias de crises e sua extensão. Ele parte do pressuposto de que uma crise tende a gerar outras crises, causando um efeito dominó, e que a gestão de crises é crucial tanto para identificá-las quanto para limitar seus impactos, uma vez que ela se instale. O modelo é baseado nas seis fases de uma crise: pré-evento, prodrômica, emergencial, intermediária, de longo prazo e de resposta e recuperação.

Estudos de caso que relatam crises e as respostas a elas foram identificados como a maior parte da produção acadêmica em formato de artigos científicos pelos pesquisadores Ritchie e Jiang¹¹, ao produzirem um Caderno Especial para abordar a temática gestão de crises na revista *Annals of Tourism Research* em 2019. Os autores realizaram uma revisão bibliográfica analítica de 142 artigos produzidos desde a década de 1980, classificaram as produções de acordo com a temática principal sobre gestão de crises, procuraram analisar os conteúdos abordados e lacunas de pesquisa. Como resultado, identificaram a

3 Brent W. Ritchie e Yawei Jiang, "A Review of Research on Tourism Risk, Crisis, and Disaster Management".

4 *Idem*.

5 Bill Faulkner, "Towards a Framework for Tourism Disaster Management".

6 D. Glaesser, *Gestão de Crises na Indústria do Turismo*.

7 Noel Scott, Eric Laws e Bruce Prideaux, "Tourism Crises and Marketing Recovery Strategies".

8 Ritchie, 2009.

9 D. Glaesser, *Gestão de Crises na Indústria do Turismo*; Alexandros Paraskevas, Levent Altinay, Jacqueline McLean e Chris Cooper, "Crisis Knowledge in Tourism Types, Flows and Governance", *Annals of Tourism Research*, vol. 41, pp. 130-152, 2013; Beni, 2020.

10 Bill Faulkner, "Towards a Framework for Tourism Disaster Management".

11 Brent W. Ritchie e Yawei Jiang, "A Review of Research on Tourism Risk, Crisis, and Disaster Management".

aceleração de produção a partir dos anos 2000, com maior quantidade de artigos publicados no período compreendido entre 2005 e 2009 e concentração de estudos relativos à fase de “resposta e recuperação”.

Foram elaborados cinco planos nacionais de turismo desde a implantação do Ministério do Turismo, em 2003. Os instrumentos são heterogêneos em termos de estrutura, abordagem, profundidade de análise e justificativas das decisões estratégicas estabelecidas. A gestão de crises não é abordada em nenhum dos planos, embora se trate, em alguma medida, de sugerir a estruturação e consolidação do Observatório de Turismo e/ou Sistemas de Estatísticas para melhor ler o mercado e facilitar a tomada de decisões. Não obstante, os planos ressaltam o uso das informações geradas com fins de inteligência de mercado, entendida como apoio à promoção do turismo e não como suporte para leitura de cenários e aprendizado contínuo em termos de gestão governamental e compartilhamento com profissionais e associações do setor.

As reverberações das iniciativas internacionais identificadas sobre gestão de crises no campo do planejamento são:

- Em 2017 o Brasil submeteu sua Avaliação Voluntária sobre o Cumprimento dos ODS ligados ao turismo pelo país para a OMT, integrando o relatório *Tourism and the Sustainable Development Goals (SDG) – Journey to 2030*, de 2017.
- Em 2018 estabeleceu a Rede de Inteligência de Mercado no Turismo (RIMT) – embora com foco em apoiar ações de promoção e não a tomada de decisões estratégica numa visão macro.
- Estruturou o Plano Estratégico Institucional (PEI) 2020-2023, que demonstra a importância de fortalecer a gestão para o turismo no âmbito do estabelecido no Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a “política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. O instrumento aborda projetos que podem apoiar o aprimoramento dos processos de planejamento e gestão de crises, como a elaboração de plano de gestão de riscos de desastres para os sítios do patrimônio mundial e o Observatório Nacional do Turismo. Além disso, o plano possui uma sistemática de monitoramento que prevê acompanhamentos mensais, trimestrais e anuais, sendo o trimestral a cargo do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC).
- Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles, com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança no âmbito do Ministério do Turismo, por meio da Portaria Interministerial nº 753, de 10 de novembro de 2020.
- Parceria com a OMT, estabelecida como uma ação estratégica no PEI tendo como resultados: o Desafio Global de Startups para responder aos ODS, com foco na pandemia causada pela covid-19; assinatura de um

memorando de entendimento em 2020 que enfatiza o estímulo à inovação e empreendedorismo, capacitação de mão de obra e criação de oportunidades de investimento.

• Cooperação Técnica entre o BID e o Ministério do Turismo no segundo semestre de 2020¹², de modo a apoiar o processo de retomada, mas também de resiliência do setor, ao priorizar projetos de fortalecimento da capacidade institucional para gerir crises futuras, estabelecer as bases para o planejamento e gestão territorial sustentável e buscar alternativas para o desafio permanente do governo em torno do financiamento de programas e projetos. Além da cooperação com o governo federal, o BID também firmou uma cooperação com o estado de São Paulo que busca atuar no mesmo sentido, embora existam focos específicos de atuação para a realidade deste estado. A Cooperação Técnica BID/Mtur está estruturada em três componentes, conforme descrito a seguir¹³.

- a) Componente 1. Plano Nacional de Recuperação do Turismo
 - » Elaboração de um plano nacional de recuperação do setor turístico pós-pandemia;
 - » Elaboração do plano operacional associado à estratégia de promoção e imagem do país definida pelo plano de recuperação;
 - » Aplicação do modelo Integrated Economic-Environmental Modeling (IEEM) no Brasil, que objetiva apoiar a análise de investimentos e políticas públicas a serem adotadas em médio e longo prazo.
- b) Componente 2. Diretrizes para uma política nacional de gestão de crises no turismo
 - » Elaboração de diretrizes para uma política nacional de gestão de crises no turismo.
- c) Componente 3. Marco e estratégias para o desenvolvimento territorial integrado do turismo sustentável no Brasil
 - Identificação e delimitação de modelos territoriais de desenvolvimento sustentável do turismo e proposição de recomendações para sua aplicação à realidade brasileira.

Nota-se que, em virtude da pandemia causada pela covid-19, poderá haver salto importante no fortalecimento da capacidade institucional para uma gestão integrada e sustentável do turismo que agregue a temática de gestão de riscos, que, por sua vez, trará impactos positivos para o desenvolvimento do Brasil enquanto destino turístico alinhado com os ODS a médio e longo prazo.

12 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural e Administração de Riscos e Desastres, *Documento de Cooperación Técnica BR-T1456*, BID, 2020.

13 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural e Administração de Riscos e Desastres, *Plano de Aquisições da Cooperação Técnica BR-T1456*, IADB, 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Notam-se esforços globais em prol da construção de uma base de conhecimento sobre gestão de crises no turismo que possa apoiar governos na gestão de destinos turísticos, tanto por parte da academia quanto por organismos internacionais. Os dados analisados indicam capacidade de resposta por parte de governos, em especial quando o risco existente é alto; por outro lado, ainda é necessário atuar em prol de uma gestão permanente, capaz de monitorar impactos, aprender com eles e facilitar a tomada de decisões em crises futuras, de modo a minimizar cenários negativos.

Embora alertas sobre a importância de lidar com a teoria da complexidade e do caos já venham sendo incentivados desde as primeiras discussões sobre sustentabilidade no turismo na década de 1990, reforçada por tantos outros acontecimentos, fossem críticos – tsunamis, doenças, crises econômicas, terrorismo – ou oportunidades de aprendizado, como foi o caso da preparação para a realização de megaeventos esportivos internacionais, nota-se que o preparo ocorre, em maior escala, para dar resposta emergencial às crises.

Organismos Internacionais, em especial o BID, representam um esforço significativo em termos de apoio ao planejamento e gestão territorial integrada e sustentável do turismo no Brasil: atuam com foco em áreas geográficas mais carentes, privilegiam projetos que consideram toda a complexidade do turismo e fortalecem bases institucionais para as ações, ao transmitir conhecimentos, apoiar a estruturação de planos e instrumentos de gestão e monitoramento, atendendo ainda à necessidade de financiamento por parte de governos.

A temática de gestão de crises é recente no mundo todo. Hipóteses para que avanços não tenham ocorrido de modo mais significativo no Brasil, mesmo com a geração de conhecimento sobre o tema, seriam as crises político-institucionais do país, o que desestabilizou a governança, papéis e funções, bem como qualquer tentativa de uma gestão pautada no conhecimento/aprendizado contínuo. A efetivação das políticas públicas estabelecidas em normativas também ficou prejudicada, afetando a execução de planos de turismo, programas e projetos estruturantes em nível federal.

A pandemia oportunizou avanços rápidos para correr atrás do prejuízo. O desafio reside em estabelecer uma gestão permanente focada no aprendizado contínuo, em que gestão de crises seja um dos aspectos trabalhados. Ela deve estar baseada no conhecimento, acompanhando a complexidade do setor turístico e amparada numa leitura global-local e que considere o caos como um fenômeno também permanente no mundo contemporâneo – ou seja, pequenos eventos ou variações numa determinada condição impactam a atividade turística em proporções inimagináveis.

Portanto, fica evidente para os governos que não basta ter resposta imediata, mas saber lidar com este tipo de situação de modo sistêmico em função dos impactos negativos sem precedentes e o potencial de novas crises, riscos e desastres de toda ordem serem cada vez mais constantes no mundo. O conhecimento para lidar com esta realidade existe – ainda que possa e deva ser aperfeiçoado –, porém, precisa ser aplicado, consolidado.

Investir em tecnologia e fortalecer habilidades para lidar com informações, ler e comunicar claramente a realidade tornou-se essencial. Solucionar aspectos de base institucional-administrativa, como ter estrutura e um bom planejamento territorial integrado do turismo, é urgente no caso do Brasil.

É preciso fortalecer o capital humano para que este processo se desenvolva de modo a abarcar toda a complexidade do turismo do mundo contemporâneo, em um cenário de maiores incertezas. Deve-se fortalecer a consolidação de políticas públicas no Brasil, principalmente pelo resgate de discussões sobre os papéis e funções das instituições ligadas à governança do setor; cumprimento das leis e normativas estabelecidas pelo governo federal e um olhar estratégico que abarque de modo mais contundente as respostas aos ODS, a visão integrada territorial que esteja focada, acima de tudo, nas pessoas.

Ainda que possua o importante papel de apoiar e fomentar o mercado, ainda mais sendo um país em desenvolvimento que necessita ampliar sua competitividade no turismo, o Estado não pode perder de vista seus objetivos de garantir a qualidade de vida da população local e a salvaguarda de seus ativos naturais e culturais, constituindo assim as bases para um turismo mais resiliente – a palavra “da vez” que deve continuar acompanhando o turismo nos próximos anos.

Por fim, torna-se fundamental monitorar todas as ações empreendidas a partir de 2020 para fortalecer processos de gestão baseados em aprendizagem contínua, na complexidade e no caos, que, portanto, abordem a gestão de crises; acompanhar as lições aprendidas e, no âmbito da academia, nos esforçarmos para contribuir com governos a fortalecerem suas capacidades para lidar com a era do conhecimento.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. DIVISÃO DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO RURAL E ADMINISTRAÇÃO DE RISCOS E DESASTRES. *Documento de Cooperación Técnica BR-T1456*. BID, 2020. Disponível em: <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1670895067-20?project=BR-T1456>. Acesso em 25 set. 2020.

_____. *Documento de Marco Sectorial de Turismo*. IADB, 2017. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHA>

RE-112499197-12. Acesso em 25 set. 2020.

_____. "Perspectiva General". IADB, s.d. Disponível em: <https://www.iadb.org/es/sectores/turismo-sostenible/perspectiva-general>. Acesso em 25 set. 2020.

_____. *Plano de Aquisições da Cooperação Técnica BR-T1456*. IADB, 2020. Disponível em: <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHA-RE-1670895067-18?project=BR-T1456>. Acesso em 25 set. 2020.

_____. *Update to the Institutional Strategy 2010-2020: Partnering with Latin America and the Caribbean to Improve Lives*. IADB, 2015. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39556684>. Acesso em 15 out. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. *Planejamento Estratégico Institucional (PEI) 2020-2023*. Brasília, Ministério do Turismo, 2020. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/planejamento-estrat%C3%A9gico-institucional-2020-planejamento-estrat%C3%A9gico-institucional-2020-2023.html>. Acesso em 5 out. 2020.

_____. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010*. Brasília, Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf. Acesso em 5 out. 2020.

_____. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. Brasília, Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf. Acesso em 5 out. 2020.

_____. *Plano Nacional de Turismo 2018-2022*. Brasília, Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/PNT_2018-2022.pdf. Acesso em 5 out. 2020.

_____. Portaria Interministerial n.º 753 de 10 de novembro de 2020. Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e demais instâncias de supervisão e apoio no âmbito do Ministério do Turismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/2020/208-2020/13999-portaria-n%C2%BA-753,-de-10-de-novembro-de-2020.html>. Acesso em: 13 nov. 2020.

_____. *Rede de Inteligência de Mercado do Turismo (RIMT)*. Brasília, Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/Layouts/Documento_Rreferencial_RIMT_2018_Agosto_2018.pdf. Acesso em 5 out. 2020.

_____. *Turismo no Brasil 2011-2014*. Brasília, Ministério do Turismo, 2011. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf. Acesso em 5 out. 2020.

FAULKNER, Bill. "Towards a Framework for Tourism Disaster Management". *Tourism Management*, vol. 22, pp. 135-147, 2001. doi: [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(00\)00048-0](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(00)00048-0).

GLAESER, D. *Gestão de Crises na Indústria do Turismo*. Porto Alegre, Bookman, 2008.

PARASKEVAS, Alexandros; ALTINAY, Levent; MCLEAN, Jacqueline & COOPER, Chris. "Crisis Knowledge in Tourism Types, Flows and Governance". *Annals of Tourism Research*, vol. 41, pp. 130-152, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.12.005>.

RITCHIE, Brent W. & JIANG, Yawei. "A Review of Research on Tourism Risk, Crisis, and Disaster Management: Launching the Annals of Tourism Research Curated Collection on Tourism Risk, Crisis, and Disaster Management". *Annals of Tourism Research*, vol. 79, pp. 1-15, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2019.102812>.

SCOTT, Noel; LAWS, Eric & PRIDEAUX, Bruce. "Tourism Crises and Marketing Recovery Strategies". *Journal of Travel & Tourism Marketing*, vol. 23, n. 2-4, pp. 1-13, 2008. DOI: https://doi.org/10.1300/J073v23n02_01.

WORLD TOURISM ORGANIZATION – UNWTO. *Código Ético Mundial para o Turismo: Turismo, Celebrando a Diversidade*. Brasília, Comissão de Turismo e Desportos da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2019-11/brazil2.pdf>. Acesso em 15 out. 2020.

_____. *Covid-19 Tourism Recovery Technical Assistance Package*. Madrid, UNWTO, 2020. Disponível em: https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/COVID-19-Tourism-Recovery-TA-Package_8%20May-2020.pdf. Acesso em 9 out. 2020.

_____. *Rules for the Operation and Management of the UNWTO International Network of Sustainable Tourism Observatories (INSTO)*. Madrid, UNWTO, 2016. Disponível em: http://insto.unwto.org/wp-content/uploads/2019/08/INSTO_Framework_EC2016.pdf. Acesso em 9 out. 2020.

_____. "Tourism Emergency Response Network (TERN)". Madrid, UNWTO, 2020. Disponível em: <https://www.unwto.org/resilience-tourism-development>. Acesso em 9 out. 2020.

_____. "Tourism and Covid-19". Madrid, UNWTO, 2020. Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism-covid-19>. Acesso em 9 out. 2020.

_____. "UNWTO Tourism Resilience Committee". *UNWTO Tourism Resilience Committee*, vol. 2010, n. 10, abr. 2010.

Capítulo 11

A EFICIENTE GESTÃO DAS UNIDADES PRISIONAIS PAULISTAS NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19, SOB A PERSPECTIVA DA COMUNICAÇÃO

Priscila Pamela Cesário dos Santos

Resumo

O capítulo abordará a forma adotada pelas instituições afeitas à pauta prisional do Estado de São Paulo – Secretaria de Administração Penitenciária e Tribunal de Justiça – para a divulgação de informações oficiais e de manifestações e decisões judiciais referentes à prevenção e ao combate à pandemia pelo coronavírus dentro das unidades prisionais paulistas. A comunicação pautou-se em números concretos de contágio dentro das unidades, entretanto, de forma distorcida, para tentar demonstrar a eficácia das medidas adotadas para a minimização dos danos decorrentes da pandemia, dentro do sistema prisional. As instituições públicas pretendem passar a mensagem de que as pessoas privadas de liberdade estariam mais seguras dentro do cárcere do que as pessoas em liberdade, no conforto de seus lares. Tentou-se conferir aparência de normalidade à situação de insalubridade das prisões.

Objetivos do capítulo

- Oferecer a leitura proposta pela comunicação oficial das instituições públicas sobre o enfrentamento à pandemia dentro do cárcere;
- Apresentar a estrutura e as deficiências do sistema prisional paulista, ocultadas durante as comunicações, para fins de comparação ao quanto divulgado;
- Apontar o preconceito contra as pessoas privadas de liberdade;
- Reforçar a importância da adoção das medidas propostas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em relação ao enfrentamento à pandemia no sistema prisional e à falta de acolhimento pelas instituições públicas destinatárias;
- Concluir pela eficácia da comunicação realizada para os fins destinados: trazer a sensação de segurança dentro das unidades prisionais em relação à contaminação pelo coronavírus.
- E, ainda, pela distorção da comunicação.

INTRODUÇÃO

A partir da declaração pública da situação de pandemia da covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, em 11 de março de 2020, pela Organização Mundial da Saúde – OMS, assim como da declaração de emergência em saúde pública de importância internacional em 30 de janeiro de 2020, da mesma OMS, da declaração de emergência em saúde pública de importância nacional – Espin veiculada pela Portaria no 188/GM/MS, em 4 de fevereiro de 2020, e o previsto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a União Federal,

Estados e Municípios estabeleceram diretrizes para o enfrentamento da pandemia em território nacional.

Em atenção às declarações e recomendações internacionais e nacionais, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Saúde publicaram a Portaria Interministerial nº 7, de 18 de março de 2020¹, para a garantia da saúde das pessoas em situação de privação de liberdade.

A aludida portaria passou a nortear as atuações no âmbito do Poder Executivo, por meio da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), no tocante ao enfrentamento da pandemia dentro de unidades prisionais.

No âmbito do Poder Judiciário, considerando a aglomeração de pessoas, a insalubridade das unidades prisionais, as dificuldades para garantia da observância dos procedimentos mínimos de higiene e isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos, a insuficiência de equipes de saúde, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 62², também com vistas a minimizar os efeitos danosos da pandemia no cárcere.

A recomendação destinou-se a orientar juízes do conhecimento e da execução, para a adoção de medidas desencarceradoras, sempre que possível, na medida em que nenhuma medida de prevenção se mostraria eficaz em lugares em que naturalmente há aglomeração de pessoas e poucas condições de higiene.

A Resolução foi renovada sob os números 68³, 78⁴ e 91⁵, com vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2021.

Nota-se que diretrizes voltadas ao enfrentamento da pandemia dentro do sistema prisional foram estabelecidas e amplamente divulgadas, contudo, não foram acolhidas da maneira como foram propostas, seja por completa impossibilidade, seja por resistência dos atores do sistema de justiça criminal.

Mas o ponto de interesse aqui é que, para além do não acolhimento das orientações e diretrizes, a comunicação realizada pelo poder público inverteu a lógica do discurso e tentou passar a ideia de que o cárcere deveria ser considerado seguro, mesmo nas condições de insalubridade notoriamente conhecidas.

E será sobre o conteúdo das comunicações realizadas pelo poder público que nos debruçaremos neste capítulo.

¹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-7-de-18-de-marco-de-2020-248641861>. Acesso em 4 maio 2021.

² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 4 maio 2021.

³ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3364>. Acesso em 4 maio 2021.

⁴ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3480>. Acesso em 4 maio 2021.

⁵ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3785>. Acesso em 4 maio 2021.

A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 7/2020 E A COMUNICAÇÃO PELO EXECUTIVO

Conforme exposto mais acima, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Saúde fizeram publicar a Portaria Interministerial n.º 7/2020, com vistas a estabelecer medidas de enfrentamento à propagação do coronavírus dentro do sistema prisional.

Para tanto, estabeleceram os seguintes protocolos:

- a) identificação de custodiados com sinais e sintomas gripais;
- b) isolamento em cela individual dos casos suspeitos ou confirmados, ou por meio de coorte e uso de cortinas ou marcações no chão para a delimitação de distância mínima de dois metros entre os custodiados, caso não seja possível o isolamento individual;
- c) possibilitar que nos espaços de isolamento as portas permanecessem fechadas, com ventilação, fornecer suprimentos para a realização de etiqueta respiratória e propiciar meios para higienização constante das mãos, com água corrente e sabão;
- d) triagem e acompanhamento dos custodiados em isolamento;
- e) monitoramento para identificação precoce de sinais de agravamento da doença;
- f) encaminhamento dos casos graves ao hospital de referência;
- g) notificação ao Ministério da Saúde sobre os casos suspeitos ou confirmados entre os custodiados;
- h) afastamento de servidores com sintomas gripais, integrantes do grupo de risco;
- i) redução ou suspensão das visitas;
- j) higienização de veículos de transporte de pessoas com a utilização de álcool a 70%, hipoclorito de sódio ou outro desinfetante correspondente;
- k) adoção de ações para conscientizar e orientar sobre a prevenção e o enfrentamento do covid-19.

A maioria dos protocolos acima não se mostra exequível diante das condições das unidades prisionais. Medidas como isolamento individual, colocação de cortinas, marcações do chão, portas fechadas com ventilação, afastamento mínimo, fornecimento de produtos para a higienização das mãos durante todo o tempo, parecem ter sido feitas para prisões de outros países, não para o Brasil.

De acordo com as informações divulgadas no relatório do Infopen⁶, a taxa de ocupação no sistema prisional brasileiro, até junho de 2017, era de 171,62%, com uma população que neste ano apontava para 726 mil pessoas, tendo alcançado número superior a 812 mil pessoas em 2019.

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>. Acesso em 4 maio 2021.

Figura 1. Superlotação em presídio brasileiro.



Fonte: Imagem extraída de <https://www.pom.org.br/das-166-prisoes-de-sao-paulo-144-estao-superlotadas/>. Acesso em 4 maio 2021.

Vê-se, portanto, que a estrutura das unidades prisionais não possibilita a implementação das medidas acima, entretanto, não foi essa a comunicação realizada pela Secretaria de Administração de São Paulo, que, desde o momento inicial, passou informações no sentido de que as unidades dispunham de equipamentos e espaços adequados ao enfrentamento da pandemia, tanto que o número de óbitos se apresentava baixo em relação à população externa.

Impressiona a forma como a comunicação pública se deu. A proposta foi a de não só camuflar a situação real das cadeias paulistas, mas também a de tentar fazer crer que os espaços são seguros.

Ora, sem a promoção do desencarceramento, a fim de possibilitar a ocupação dentro dos padrões estabelecidos, impossível se falar na adoção de qualquer medida eficaz de enfrentamento à propagação da covid-19.

A partir dessa primeira medida desencarceradora, reformas estruturais precisam ser realizadas nas unidades para que possam se tornar menos insalubres. Não há, sequer, fornecimento ininterrupto de água para limpeza das celas e para higiene pessoal (há racionamento de água na maioria das unidades paulistas, 86%, de acordo com as informações divulgadas pela Defensoria Pública⁷, que, inclusive, denunciou o governo de São Paulo à Comissão Interamericana de Direitos Humanos).

Apenas 37% das unidades prisionais paulistas contam com equipe mínima de saúde, segundo dados obtidos pela Fiquem Sabendo, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/28/defensoria-denuncia-governo-de-sp-a-orgao-internacional-por-superlotacao-e-racionamento-de-agua-em-presidios-na-pandemia.ghtml>. Acesso em 4 maio 2021.

Não há como inverter esse quadro caótico, contudo as informações lançadas pela Secretaria dão conta do contrário. Abaixo seguem fotos publicadas do site da SAP e manifestações da pasta sobre a pandemia nas unidades:

Figura 2.



Fonte: imagem extraída de <http://www.sap.sp.gov.br/noticias/not1649.html#top>.
Acesso em 4 maio 2021.



Fonte: imagem extraída de <http://www.sap.sp.gov.br/noticias/not1673.html#top>.
Acesso em 4 maio 2021.

Figura 4.



Fonte: imagem extraída de <http://www.sap.sp.gov.br/noticias/not1878.html#top>.
Acesso em 4 maio 2021.

As alegações são improcedentes. A Secretaria de Administração Penitenciária oferece condições adequadas de assistência em saúde e higiene a todos os detentos do sistema prisional e está à disposição para esclarecimentos. Além da Defensoria, vários órgãos fiscalizadores monitoram o sistema prisional e são regularmente informados sobre todas [as] circunstâncias que envolvem os presídios em São Paulo

A SAP segue todas as determinações do Centro de Contingência do Coronavírus. Medidas de higiene preconizadas pelos órgãos de saúde foram aplicadas, inclusive com a suspensão de atividades coletivas. A limpeza das áreas foi intensificada, a entrada de qualquer pessoa alheia ao corpo funcional foi restringida, além de determinada a quarentena para os presos que entram no sistema prisional. Os grupos de risco são monitorados e foi ampliada a distribuição de produtos de higiene, álcool em gel e sabonete e distribuição de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual). Os cuidados com a população prisional no Estado de São Paulo têm sido efetivos, tanto que a taxa de recuperados entre os custodiados está em 98,71% e o índice de letalidade, de 0,33%, está muito abaixo da população em geral⁸.

Medidas de higiene e distanciamento são obrigatórios, além de busca ativa para casos suspeitos. Funcionários recebem EPIs (equipamentos de proteção individual) como óculos de proteção ou protetor facial, máscaras, avental, luvas e gorro. Os presos também contam com máscaras, itens de higiene e são permanentemente orientados sobre ações preventivas⁹.

⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/28/defensoria-denuncia-governo-de-sp-a-orgao-internacional-por-superlotacao-e-racionamento-de-agua-em-presidios-na-pandemia.ghtml>. Acesso em 4 maio 2021.

⁹ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/sauda/ultimas-noticias/redacao/2021/01/20/covid-19-infectou-75-das-prisoes-de-sp-mortes-ocorreram-em-24-cadeias.htm>. Acesso em 4 maio 2021.

Nos casos suspeitos entre os presos, o paciente é isolado e a Vigilância Epidemiológica local é contatada. Os servidores em contato com o paciente devem usar mecanismos de proteção padrão, como máscaras e luvas descartáveis. Se confirmado o diagnóstico, além de continuar seguindo os procedimentos indicados, o preso será mantido em isolamento na enfermaria durante todo o período de tratamento¹⁰.

E, para coroar, a afirmação do ex-ministro da Justiça, Sérgio Moro, sobre as condições das prisões:

O ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, disse que não tem, atualmente, problemas com o sistema prisional do País por causa da disseminação da Covid-19.

“Há ambiente de relativa segurança para o sistema prisional em relação ao coronavírus, pela própria condição dos presos de estarem isolados”, comentou Moro, durante coletiva realizada nesta terça-feira (31), no Palácio do Planalto¹¹.

Das publicizações colacionadas, bem como dos dados reais do sistema penitenciário, é possível constatar que o Executivo tem sido eficiente na comunicação, de modo a passar mensagem de segurança no enfrentamento à pandemia dentro das unidades prisionais, mesmo que tais informações não correspondam à realidade.

Note-se que não se está a falar em qualidade da informação e nem em confiabilidade, mas em efetividade da proposta.

RESOLUÇÃO 62 DO CNJ E A COMUNICAÇÃO PELO JUDICIÁRIO

Informações relevantes sobre a realidade prisional (taxa de ocupação – 170%, falta de equipe mínima de saúde – apenas 37% das unidades em São Paulo possuem, racionamento de água nas unidades – 86%), foram lançadas no tópico acima, contudo, se mostra relevante a abordagem sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu outras violações dentro do sistema penitenciário, a fim de trazer um panorama ainda mais completo sobre a situação do cárcere no Brasil.

Merece destaque trecho do voto de relatoria do ministro Marco Aurélio, nos autos da ADPF nº 347:

Segundo as investigações realizadas, a população carcerária, maioria de pobres e negros, alcançava, em maio de 2014, 711.463 presos, incluídos 147.397 em regime domiciliar, para 357.219 vagas disponíveis. Sem levar em conta o número de presos em domicílio, o déficit é de 206.307, subindo para 354.244,

¹⁰ Disponível em: <https://ponte.org/coronavirus-chega-a-80-das-unidades-prisionais-de-sp-mortes-ocorrem-em-25-prisoes/>. Acesso em 4 maio 2021.

¹¹ Disponível em: <https://istoe.com.br/para-moro-sistema-prisional-e-relativamente-seguro-apesar-do-coronavirus/>. Acesso em 4 maio 2021.

se computado. A deficiência de vagas poderia ser muito pior se não fossem os 373.991 mandados de prisão sem cumprimento. Considerando o número total, até mesmo com as prisões domiciliares, o Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, depois dos Estados Unidos e da China. Tendo presentes apenas os presos em presídios e delegacias, o Brasil fica em quarto lugar, após a Rússia. A maior parte desses detentos está sujeita às seguintes condições: superlotação dos presídios, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, bem como amplo domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle quanto ao cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual.

Com o déficit prisional ultrapassando a casa das 206 mil vagas, salta aos olhos o problema da superlotação, que pode ser a origem de todos os males. No Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, formalizado em 2009, concluiu-se que “a superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário. [...]

O quadro não é exclusivo desse ou daquele presídio. A situação mostra-se similar em todas as unidades da Federação, devendo ser reconhecida a inequívoca falência do sistema prisional brasileiro¹².

A decisão proferida, em sede liminar, foi publicada em 9 de setembro de 2015, todavia, nenhuma providência foi adotada para colocar termo às violações perpetradas contra as pessoas privadas de liberdade e, no contexto de pandemia, a situação se mostra ainda mais grave.

A recomendação n.º 62, prorrogada pelas recomendações 68, 78 e 91, em atenção à decisão do Supremo e à necessidade de enfrentamento da pandemia de covid-19 dentro do sistema prisional, teve como principal objetivo a adoção de medidas desencarceradoras, dentre as quais podemos destacar:

- a) reavaliação das prisões provisórias;
- b) suspensão do dever de apresentação ao fórum para assinaturas e comprovações;
- c) excepcionalidade de novas ordens de prisão preventiva;
- d) concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto, nas hipóteses estabelecidas pela Súmula 56, do Supremo Tribunal Federal;
- e) concessão de prisão domiciliar a pessoas presas em cumprimento de pena em regime aberto e semiaberto, mediante condições;
- f) colocação em prisão domiciliar de pessoa presa com diagnóstico suspeito ou confirmado de covid-19, na ausência de espaço adequado no estabelecimento penal.

12 Supremo Tribunal Federal, ADPF n.º 347, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno.

Todas as medidas elencadas foram fixadas para promover o desencarceramento, haja vista a impossibilidade de se realizar distanciamento social ante a aglomeração obrigatória imposta pelas condições prisionais. Contudo, as condições das unidades não só não foram observadas pelo Judiciário Paulista (88% dos pedidos foram indeferidos, segundo pesquisa do Insper¹³), como muitas decisões tomadas contestaram a situação de insalubridade, conforme se verificará abaixo:

“Ignoradas são as exatas condições de domicílio do paciente (existência de rede de abastecimento de água e esgoto, número de cômodos e espaço de cada um, total de moradores, suas idades, bem como suas condições de saúde), o que impossibilita ainda mais aferir se a medida [conversão de prisão para o regime domiciliar] implicará mesmo em redução dos riscos epidemiológicos, ou se, ao contrário, contribuirá para seu aumento e para sobrecarregar a já insuficiente rede de saúde pública”, afirmam as decisões.

“Também não há comprovação”, prossegue o desembargador, “de que, dentro do estabelecimento prisional, não terá o paciente atendimento e proteção adequadas, sabido que doença não é motivo de soltura quando cabível ao Estado o dever de cuidado e saúde ao preso”¹⁴.

Dos cerca de 7.780.000.000 de habitantes do Planeta Terra, apenas 3 (três): ANDREW MORGAN, OLEG SKIPOCKA e JESSICA MEIER, ocupantes da estação espacial internacional, o primeiro há 256 dias e os outros dois há 189 dias, portanto há mais de 6 meses, por ora não estão sujeitos à contaminação pelo famigerado CORONAVÍRUS¹⁵.

Inúmeras pessoas que vivem em situação que pode ser considerada privilegiada, tais como: o príncipe Albert de Mônaco, o príncipe Charles da Inglaterra, primeiro da ordem de sucessão do trono, o presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre etc. foram contaminados e estão em tratamento.

Risco de contágio em decorrência da pandemia de covid-19. Paciente jovem e sem risco majorado comprovado. Ausência de indício de que o estabelecimento prisional não é capaz de tratar eventuais enfermas. Constrangimento ilegal inexistente. Ordem denegada¹⁶.

Tem-se, pois, que as decisões publicadas – comunicação – dão conta de que as unidades prisionais têm boas condições de promover o enfrentamento à covid-19, fato completamente distorcido da realidade.

13 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-08/tj-sp-nega-88-habeas-corpus-motivados-covid-19>. Acesso em 4 maio 2021.

14 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, HC nº 2088863-97.2020.8.26.0000, Rel. Des. Zorzi Rocha, 6ª Câmara Criminal.

15 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, HC nº 2061058-72.2020.8.26.0000, Rel. Des. Alberto Anderson Filho, 7ª Câmara Criminal.

16 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, HC nº 2075038-52.2021.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Bruno, 10ª Câmara Criminal.

Cumpre colacionar ainda o número atualizado de contaminações no sistema prisional de São Paulo, dentre recuperados e contaminados (27 173), de modo a escancarar os equívocos constantes das decisões judiciais publicadas e publicizadas sobre a eficiência das unidades no controle da propagação da covid-19.

Figura 5.



Fonte: Imagem extraída de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYThhM-jk5YgtZWQwYS00ODIkLTg4NDgtZTFhMTgzYmQ2MGVliwidCl6ImViMDkwNDIwLT-QONGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 5 maio 2021.

Assim, tem-se que também a comunicação pelo Poder Judiciário acerca da situação prisional das unidades paulistas, no sentido de transmitir a ideia de segurança no enfrentamento à pandemia de covid-19, pode ser tida como eficiente, em que pesem as distorções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do quanto exposto, extrai-se que a comunicação pública ofertada pelo Executivo e pelo Judiciário, no tocante ao enfrentamento da pandemia de covid-19, atende ao fundamento da comunicação, mas de forma desvirtuada do quanto estabelecido pela Constituição, no sentido do direito à informação.

A comunicação pública precisa ser o ponto de encontro entre a comunicação governamental e social que atenda os princípios da administração pública, assim como requisitos de qualidade, quantidade e eficiência. Precisam atender também o objetivo principal: comunicar o fato à população, e não funcionar como plataforma de *marketing* a governos.

O fato de, numa democracia, haver a outorga de poderes a entes centrais, conferindo-se legitimidade para a comunicação com os constituintes, exige do poder público a institucionalização de práticas para o debate público racional e responsável, diferentemente do que se viu na comunicação do Exe-

cutivo e do Judiciário Paulista.

Trouxemos algumas matérias e decisões para demonstrar a forma como o estado de São Paulo usou dos mecanismos de comunicação para informar a população. Importante destacar que os exemplos colacionados não refletem à exceção, ao contrário, representam com fidelidade a “marketização” utilizada.

A pandemia, ao contrário do que se tentou demonstrar por meio da comunicação do Executivo e Legislativo Paulista, não encontra maior controle e eficiência na contenção da disseminação do vírus dentro das unidades prisionais. No estado de São Paulo, mais de 10% da população privada de liberdade foi contaminada.

Destarte, pode-se verificar que a comunicação promovida pelas instituições paulistas foi feita de forma eficiente, na medida em que alcançou o público-alvo, todavia, a “marketização” e a distorção do conteúdo das informações, de forma a transmitir uma situação que não corresponde à realidade – conforme demonstrado pelos dados –, nos leva a concluir que a moralidade não foi observada, assim como a qualidade e confiabilidade.

A pandemia pelo novo coronavírus não está sob controle *extra* ou *intramuros*, e não foi essa a mensagem transmitida pelo Poder Público Paulista.

REFERÊNCIAS

- BLOTTA, V. *O Direito da Comunicação: Uma Nova Teoria Crítica do Direito a Partir da Esfera Pública Política*. São Paulo, Fiuza, 2013.
- BORGES, Juliana. *Encarceramento em Massa*. São Paulo, Pólen, 2019.
- MBEMBE, Achille. *Necropolítica: Biopoder, Soberania, Estado de Exceção, Política de Morte*. São Paulo, N-1 Edições, 2018.

Capítulo 12

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Camila Pinheiro

Resumo

Este capítulo apresenta um conceito da violência doméstica e familiar contra as mulheres, as formas de violência praticadas neste contexto e um breve histórico da criação da Lei nº 11.340/2006, conhecida nacionalmente como Lei Maria da Penha. Aponta, ainda, algumas das medidas enumeradas pela Lei Maria da Penha para combater a violência doméstica e os serviços públicos disponíveis às mulheres vítimas de violência no município de São Paulo. Expõe também uma série de dados estatísticos sobre violência doméstica a partir de pesquisas realizadas antes da pandemia de covid-19, enumerando os motivos para a preocupação com o possível aumento de casos de violência durante a pandemia. Por fim, aborda-se a importância da comunicação pública de serviço que informe as mulheres sobre a violência doméstica, as auxilie a reconhecer os sinais de violência e permita o acesso amplo a todos os serviços disponíveis no município de São Paulo.

Objetivos do Capítulo

- Apresentar um conceito da violência doméstica e familiar contra as mulheres;
- Expor dados sobre a violência doméstica no país;
- Apontar os motivos pelos quais a pandemia de covid-19 e a necessidade de isolamento social para evitar contágios pela doença pode agravar os casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres;
- Demonstrar as possibilidades de contribuição da comunicação pública no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres;
- Apurar a comunicação pública de serviço no município de São Paulo, que deve fornecer informações claras e suficientes para viabilizar o acesso das mulheres ao sistema de justiça e, principalmente, aos diversos serviços da rede de proteção, bem como analisar a eficácia das informações prestadas.

INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra as mulheres é um problema que afeta toda a sociedade brasileira, pois atinge, de diferentes formas, mulheres de todas as classes, racializadas ou não, com ou sem deficiência, cisgêneras e transexuais, de todos os níveis educacionais.

Em razão da complexidade dessa violência, que pode ser agravada por outros fatores que tornem as vítimas ainda mais vulneráveis, bem como por

ser comumente praticada em ambiente privado, a necessidade de isolamento social durante a pandemia de covid-19 pode se converter em mais um fator de risco à integridade física e psicológica das mulheres.

No entanto, apesar do aumento de risco para as mulheres durante a pandemia, o avanço das tecnologias de comunicação permite que elas obtenham informações sobre o tema e acessem diversos serviços por meio eletrônico.

Neste capítulo, serão apresentados os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência disponíveis no município de São Paulo, nas modalidades *online* e presencial, bem como será analisada, a partir de conceitos da comunicação pública, a eficácia da comunicação de serviço prestada por esses órgãos públicos responsáveis pelo enfrentamento à violência doméstica.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E PANDEMIA

A violência doméstica contra a mulher é aquela baseada no gênero e praticada por pessoa com quem ela convive em relação íntima de afeto, por parentesco, afinidade ou vontade. Essa violência pode ser motivada por sentimento de posse e/ou superioridade em relação à mulher e pela expectativa frustrada do agressor em relação ao cumprimento dos papéis de gênero que ele imagina que a mulher deve exercer. No entanto, a subordinação aos papéis de gênero impostos por uma sociedade machista não garante a nenhuma mulher uma vida livre de violência. Isso porque, independentemente do comportamento individual da mulher, e, de acordo com Saffioti¹, o patriarcado representa uma estrutura de poder baseada na ideologia e na violência e, nessa estrutura, as relações entre homens e mulheres são hierarquizadas, considerando-se as mulheres inferiores aos homens.

A violência doméstica contra a mulher não é somente física e sexual, mas também psicológica, moral e patrimonial e, comumente, é praticada em suas várias formas e em um ciclo que se alterna entre fases de menor e maior tensão e violência entre os envolvidos. Diferente de outras relações violentas, a violência doméstica é complexa, pois a relação entre agressor e vítima não envolve apenas violência, mas afeto e, em muitos casos, diferentes formas e níveis de dependência.

Essa violência é denominada doméstica porque ocorre, quase sempre, nos espaços privados de convivência entre os envolvidos e, muitas vezes, sem testemunhas, porém pode ser praticada também em espaços públicos, sem perder sua caracterização de violência doméstica, pois, de acordo com Melo e Teles², esse território não é apenas geográfico, mas também simbólico. Como

¹ Helelith Saffioti, *Gênero, Patriarcado, Violência*, 2. ed., São Paulo, Expressão Popular/Fundação Perseu Abramo, 2015.

² Mônica de Melo e Maria Amélia de Almeida Teles, *O Que É Violência contra a Mulher*, São Paulo, Brasiliense, 2002.

exemplo, uma mulher pode ser agredida em seu local de trabalho pelo companheiro que a perseguiu até lá, ou em uma festa, na universidade ou em qualquer outro espaço público e à vista de diversas testemunhas.

No Brasil, a Lei Maria da Penha, que se propõe a combater a violência doméstica contra a mulher, só foi criada após atuação do Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejil) e do Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), que representaram a brasileira Maria da Penha Maia Fernandes junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em razão da inércia do Estado brasileiro em punir seu ex-marido após diversos fatos de violência praticados contra ela, incluindo duas tentativas de feminicídio, quando esse crime sequer era reconhecido e classificado com esse nome, pois a morte violenta das mulheres no contexto de violência doméstica só passou a ser denominada oficialmente como *feminicídio* a partir da promulgação da Lei nº 13.104/2015, que alterou o Código Penal brasileiro para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, ocasião em que também o incluiu no rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072/1990, em razão de sua gravidade.

Ao analisar o caso da brasileira Maria da Penha, a Comissão Interamericana concluiu que o Estado brasileiro era tolerante com a violência doméstica e fez recomendações individuais ao caso, além da recomendação de implementar medidas para coibir esse tipo de violência, o que impulsionou a criação da Lei Maria da Penha, que contou com a atuação de organizações e movimentos de mulheres.

Com a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006, tornou-se possível solicitar judicialmente medidas protetivas de urgência logo após a ocorrência de qualquer fato que se configure como crime ou contravenção penal decorrente de violência doméstica, sendo as medidas mais comuns aquelas que proíbem o agressor de se aproximar ou entrar em contato por qualquer meio com a mulher agredida por ele, bem como o seu afastamento do lar comum, de forma provisória, ainda que o imóvel pertença exclusivamente ao agressor. Há diversas outras medidas protetivas expressas nesta lei, sendo possível, inclusive, solicitar outras medidas que não constam no texto legal, mas que sejam necessárias e adequadas para evitar que outros atos violentos e ainda mais graves sejam praticados contra a mulher, de acordo com cada caso.

As medidas protetivas de urgência podem ser solicitadas pela Defensoria Pública estadual, pelo Ministério Público estadual, pela Delegacia de Polícia Civil, pela Casa da Mulher Brasileira ou por meio de advogado(a) particular que represente a mulher. Desde meados de 2020, no estado de São Paulo, após o início da pandemia de covid-19 e a orientação de isolamento social, as mulheres podem fazer o registro do boletim de ocorrência e o pedido de medidas protetivas por meio eletrônico, ou seja, sem necessidade de saírem de casa.

A Casa da Mulher Brasileira é um importante serviço oferecido às mulheres em situação de violência doméstica, pois, nesse espaço, o atendimento

é interdisciplinar e integrado, sendo possível registrar boletim de ocorrência, solicitar medidas protetivas, passar por atendimento psicosocial e jurídico, bem como ser encaminhada a abrigo sigiloso, nos casos mais graves em que a vítima precisa e deseja esse atendimento específico. Ressalta-se que, desde o início da pandemia em março de 2020, este foi um dos serviços do município de São Paulo que em nenhum momento deixou de funcionar fisicamente, atendendo pessoalmente as mulheres todos os dias a qualquer hora.

O atendimento da Casa também tem o diferencial de possuir um anexo judiciário onde os pedidos de medidas protetivas de urgência são analisados, podendo-se obter as medidas solicitadas, ainda que os fatos de violência tenham ocorrido em outro local, inclusive fora do estado, sendo que, após a análise do pedido de medidas protetivas, o procedimento é encaminhado ao foro competente de acordo com as regras de competência judiciária. A mulher também poderá acompanhar todo o andamento dos procedimentos por meio eletrônico, após solicitação de senha de acesso ao cartório da vara responsável pelo procedimento, tendo em vista que os procedimentos judiciais envolvendo violência doméstica tramitam sob segredo de justiça.

As varas especializadas em Violência Doméstica existentes no município de São Paulo têm competência para julgar os crimes e contravenções penais decorrentes de violência doméstica, e, cautelarmente, analisar e conceder as medidas protetivas de urgência. As medidas protetivas são um instrumento importante no combate à violência, pois em alguns casos são a proteção suficiente para evitar mais atos de violência, principalmente em conjunto com outra providência, a atuação do Programa Guardiã Maria da Penha, um programa de fiscalização das medidas protetivas que consiste na realização de visitas de uma equipe da Guarda Municipal às mulheres que possuem tais medidas, com o objetivo de orientá-las e criar estratégias para garantir sua segurança. Além de realizar as rondas periodicamente e de acordo com a gravidade e necessidade de cada caso, a equipe configura um aplicativo no celular da mulher para comunicação rápida entre ela e a Guarda em caso de eventual situação de risco.

Por sua vez, a Defensoria Pública também cumpre um importante papel, o de assistente da vítima. Uma das funções da instituição é defender os interesses individuais e coletivos das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, orientando-as e defendendo-as, judicial e extrajudicialmente, e, no cumprimento desta função, atua na condição de assistente da vítima, de acordo com o que está disposto expressamente nos artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha, no artigo 3º-A, inciso xi, da Lei Complementar Federal nº 80/1994 que organiza as Defensorias Públicas e, ainda, no artigo 5º, inciso vi, alínea "l" da Lei Complementar Estadual nº 988/2006 que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, sendo que esta atribuição não se confunde com a assistência de acusação na fase processual, conforme o entendimento do Defensor Público Luís Henrique Zouein³.

³ *Improvável*, podcast por Janaina Matida, entrevistado: Luís Henrique Linhares Zouein, entrevistadora: Janaina Matida, Rio de Janeiro, 8 mar. 2021.

A Lei Maria da Penha tem diretrizes interdisciplinares, reconhecendo que o conhecimento técnico das diversas áreas é imprescindível para o efetivo enfrentamento à violência doméstica e, portanto, a atuação deve ser conjunta entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho, habitação, dentre outras.

Para Zouein⁴, o assistente da vítima deve trabalhar em conjunto com os serviços da rede de proteção, em atuação extrajurídica e fora do processo, bem como produzindo as provas declarativas da vítima que poderão ser utilizadas futuramente em eventual ação penal. De acordo com Matida⁵, a memória humana não cristaliza os fatos passados, e as memórias podem ser editadas, sendo necessário escuta qualificada da vítima e cuidado na produção da prova declarativa para torná-la mais confiável para o processo.

De acordo com Lopes Junior e Rosa⁶, *standard* de prova são “os critérios para aferir a suficiência probatória, o ‘quanto’ de prova é necessário para proferir uma decisão, o grau de confirmação da hipótese acusatória. É o preenchimento desse critério de suficiência que legitima a decisão”. Em sua atuação como assistente da vítima, Zouein⁷ desenvolveu a ideia de um *standard* probatório relacionado à violência doméstica que consiste na suficiência da palavra da vítima para a concessão das medidas protetivas, embora essa prova não seja suficiente para a condenação do(a) autor(a) na ação penal. A aplicação desse entendimento pode proteger a vida das mulheres ao conceder as medidas protetivas de urgência ainda que não haja elementos de prova no momento deste pedido, ao mesmo tempo que evita condenações injustas ao final do processo.

Além das medidas protetivas de urgência, normalmente concedidas às mulheres em situação de violência doméstica em procedimento cautelar e na fase pré-processual à ação penal, a Lei Maria da Penha prevê diversas políticas públicas que vão desde a prevenção da violência até a assistência qualificada às mulheres. Em *Mulheres Negras e Violência Doméstica*, pesquisa realizada pelo Instituto Geledés sobre os serviços de atendimento especializado para as mulheres na cidade de São Paulo, a socióloga Suelaine Carneiro concluiu que esses serviços que prestam atendimento psicossocial e jurídico são espaços de acolhimento, escuta e encaminhamento para soluções dos diversos problemas que envolvem as mulheres, sendo serviços essenciais ao enfrentamento da violência⁸.

⁴ *Idem*.

⁵ Janaina Matida, “O que Deve Significar o Especial Valor Probatório da Palavra da Vítima nos Crimes de Gênero”, *Boletim Revista do Instituto Baiano de Direito Processual Penal. Trincheira Democrática*, ano 2, n. 3, 2019

⁶ Aury Lopes Junior e Alexandre Moraes da Rosa, “Sobre o Uso do Standard Probatório no Processo Penal”, *Consultor Jurídico*, 2019.

⁷ *Improvável*, podcast por Janaina Matida, entrevistado: Luís Henrique Linhares Zouein.

⁸ Suelaine Carneiro, *Mulheres Negras e Violência Doméstica: Decodificando os Números*, São Paulo, Geledés Instituto da Mulher Negra, 2017.

Carneiro apresentou dados sobre o atendimento específico às mulheres negras nos Centros de Referência da Mulher e nos Centros de Defesa e Convivência da Mulher, no período compreendido entre maio e novembro de 2016, e afirmou que:

[...] há uma diversidade de agentes que atuam na violência doméstica contra as mulheres: machismo, conflitos intrafamiliares, questões socioeconômicas, violências físicas e sexuais, disputas patrimoniais, entre outros. Contudo a violência doméstica aparece de maneira diferenciada nos relatos de victimização das mulheres negras, onde a cor da pele é um importante instrumento simbólico utilizado para a manutenção da submissão, humilhação, desumanização e preservação do controle e poder sobre os corpos e mentes de mulheres negras⁹.

O dado de que muitas mulheres são mortas dentro de suas residências e de que fatores como desemprego, racismo e transfobia, dentre outros, atuam como agentes de violência doméstica, é um indício de que esse tipo de violência pode se agravar enquanto perdurar a pandemia de covid-19, tendo em vista que uma das principais medidas preventivas ao contágio é o isolamento social em casa, com a consequente diminuição de convívio com colegas de trabalho, familiares e amigos, bem como porque atualmente se vive atualmente uma fase de perda e de precarização de direitos humanos fundamentais à vida digna não só das mulheres, mas da população em geral.

Em consonância com Carneiro, a pesquisa *Feminicídio: #Invisibilidade-Mata* realizada pelo Instituto Patrícia Galvão (IPG) traz, ainda, o dado do *Mapa da Violência de 2015* que aponta que as maiores taxas de assassinato contra as mulheres em 2013 eram de municípios de pequeno porte, o que reforçaria o diagnóstico de especialistas e profissionais que atuam no combate à violência contra a mulher sobre a importância de interiorizar os equipamentos, serviços e ações de prevenção à violência¹⁰. Nesse sentido, ressalta-se a relevância desses serviços para o enfrentamento à violência doméstica.

As pesquisadoras do IPG sugerem um conjunto de ações para auxiliar no rompimento do ciclo da violência doméstica e, consequentemente, evitar novos feminicídios, quais sejam: 1. a criação de serviços em todo o território nacional com investimento financeiro adequado; 2. serviços integrados com acolhimento de qualidade e perspectiva de gênero; 3. produção de dados e indicadores para elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas; e 4. promoção de ações de prevenção e desconstrução das desigualdades de gênero envolvendo educação e mídia¹¹. A respeito dessas sugestões, acrescenta-se que deve ser observada a perspectiva de gênero, classe e raça

9 *Idem*, p. 355.

10 Instituto Patrícia Galvão, *Feminicídio: #InvisibilidadeMata*, org. D. Prado e M. Sanematsu, Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto Patrícia Galvão, 2017, p. 41.

11 *Idem*, pp. 98-103.

tanto na implementação dos serviços quanto na produção de estudos sobre o tema da violência contra as mulheres, sendo que tais intersecções constam expressamente na Lei Maria da Penha.

É importante ressaltar que toda mulher, independentemente de sua classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, como a própria Lei Maria da Penha menciona em seu artigo 2º, tem direito a uma vida livre de violência e deve ser protegida por essa lei. Embora a lei não mencione expressamente a proteção às mulheres transexuais e travestis, cujas identidades de gênero são femininas, esse é o entendimento doutrinário encontrado em Dias¹² e também na jurisprudência, sendo que, no estado de São Paulo, o Decreto nº 29.981/1989, que estabelece as atribuições e competências das Delegacias Especializadas de Defesa da Mulher, atualmente prevê, expressamente, o atendimento às pessoas com identidade de gênero feminina em vez da expressão “sexo feminino” que anteriormente constava no decreto.

Apesar da vigência da Lei Maria da Penha desde 2006 e de esta ser uma lei bastante conhecida em todo o país, o *Atlas da Violência de 2019* indicou o aumento da violência letal contra grupos específicos de pessoas, incluindo as mulheres mortas no contexto de violência doméstica e familiar e/ou por menosprezo ou discriminação à sua condição de mulher, assim como os assassinatos contra a população negra e LGBTI¹³.

A mesma pesquisa apontou, ainda, que o número de mulheres negras assassinadas em 2017 em todo o país correspondeu a 66% do total de mulheres mortas, bem como que, no período de 2007 a 2017, a taxa de morte violenta das mulheres negras cresceu 29,9%, enquanto o crescimento dessa taxa em relação às mulheres não negras foi de 4,5%, tendo os pesquisadores concluído que o Estado tem grande dificuldade de garantir a universalidade das políticas públicas de combate à violência contra as mulheres¹⁴.

No mesmo documento, levantou-se a importante questão sobre o aumento da violência letal contra as mulheres: se houve um aumento real de feminicídios ou se houve diminuição da subnotificação deste crime específico¹⁵, pergunta ainda sem resposta.

Apesar do alto índice de morte violenta de mulheres, a edição mais recente da pesquisa *Visível e Invisível*, também realizada em âmbito nacional, apontou que apenas 22% das mulheres procurou algum órgão oficial (delegacias de defesa da mulher, delegacias comuns e Polícia Militar) após sofrer

12 Maria Berenice Dias, *Lei Maria da Penha: A Efetividade da Lei 11.340/2006 de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*, 4. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 67.

13 Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Atlas da Violência 2019*, Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019, p. 6.

14 *Idem*, pp. 38-39.

15 *Idem*, p. 39.

qualquer tipo de violência doméstica, familiar ou em razão de seu gênero¹⁶, enquanto a pesquisa *Raio X do Feminicídio em São Paulo*, realizada pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo no âmbito desse estado, indicou que apenas 4% das vítimas fatais de feminicídio haviam registrado alguma ocorrência policial anteriormente¹⁷.

No entanto, é comum o relato de mulheres vítimas de violência doméstica sobre a negativa de registro de ocorrência em delegacias de polícia quanto a fatos ocorridos anteriormente, bem como é expressivo o número de mulheres que solicitaram medidas protetivas e estas foram indeferidas, inclusive mais de uma vez.

De acordo com a pesquisa *Feminicídio: #InvisibilidadeMata*, em muitos casos, o feminicídio é o ato final de uma série de violências praticadas contra as mulheres ao longo do tempo¹⁸. Embora esse estudo aponte que o feminicídio é um crime evitável, o número de mulheres mortas violentamente no país é alarmante. As notícias de feminicídio na imprensa e nas redes sociais são constantes.

O relatório final do *Atlas da Violência 2020* apontou que, dentre as mortes violentas de mulheres no ano de 2018, 38,9% ocorreram em residências¹⁹. Esse é mais um dado que serve de alerta de que a pandemia de covid-19 pode aumentar e agravar os casos de violência doméstica em todo o país, inclusive com o resultado morte. Aliás, em outra pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão em conjunto com o Instituto Locomotiva, 87% das pessoas entrevistadas afirmaram ter a percepção de que a violência doméstica aumentou durante a pandemia, sendo que 95% dos entrevistados acreditam que os homens que agredem mulheres no isolamento social já faziam isso antes do início da quarentena. Os entrevistados apontaram alguns motivos para o aumento da violência, quais sejam: o aumento do consumo de álcool, o estresse e/ou irritação por causa do isolamento, o maior tempo de convivência no espaço doméstico, a preocupação com a falta de dinheiro e a sobrecarga de trabalho doméstico para as mulheres pela falta de divisão desse trabalho, responsável pela manutenção da vida das pessoas²⁰.

Ressalta-se que, apesar de todos os indícios de que a pandemia pode agravar a situação das mulheres que já são vítimas de violência doméstica, bem como pode contribuir para o surgimento de novos casos, ainda não há dados oficiais confiáveis que confirmem o aumento dessa violência.

16 Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto Data Folha, *Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil*, 2. ed., São Paulo, 2019, p. 18.

17 Núcleo de Gênero do Ministério Público do Estado de São Paulo, *Raio X do Feminicídio em São Paulo: É Possível Evitar a Morte*, coord. V. D. S. Fernandes, São Paulo, 2018, p. 23.

18 Instituto Patrícia Galvão, *Feminicídio: #InvisibilidadeMata*.

19 Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Atlas da Violência 2020*, Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

20 Instituto Patrícia Galvão e Instituto Locomotiva, *Violência Doméstica contra a Mulher na Pandemia*, Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto Locomotiva/Instituto Patrícia Galvão, out. 2020.

No entanto, pela análise dos dados anteriores à pandemia, percebemos que é essencial que a Lei Maria da Penha seja cumprida por meio da execução das políticas públicas que propõe, além das medidas judiciais. Aponta-se ainda que a comunicação pública pode exercer um importante papel no enfrentamento à violência doméstica, ao fornecer informações que auxiliem as mulheres a conhecer o tema, reconhecer os sinais de violência e obter informações claras e suficientes para acessar o sistema de justiça e, principalmente, os diversos serviços da rede de proteção existentes e em funcionamento no município de São Paulo.

É importante, ainda, que os profissionais responsáveis pelo atendimento às mulheres não as reduza à condição única e exclusiva de vítimas, mas as reconheça como indivíduos com vontade própria e condições de traçar novos planos, sendo as políticas públicas importantes para auxiliá-las a compreender a violência sofrida e encontrar formas de se livrar dessa violência, respeitando-se a individualidade e o tempo de cada uma delas e não exigindo a judicialização dos casos para a efetiva proteção e acesso aos serviços da rede de proteção.

O PAPEL DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA DOMÉSTICO

Segundo Zémor, aqui citado por Bucci, a comunicação pública

É a troca e o compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços de coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo²¹.

A despeito da importância da discussão sobre a comunicação que pode ser realizada por entes privados, neste capítulo fala-se sobre a comunicação pública de serviço prestada pelos entes públicos com o objetivo de garantir os direitos das mulheres a uma vida livre de violência.

Haswani, ainda na introdução de sua obra, afirma ter “a convicção de que os órgãos estatais têm – ou deveriam ter – obrigação de informar os cidadãos sobre temas que garantam seus direitos”²².

A autora pontua que

Em governos autoritários e populistas, a burocracia federal toma decisões em nome das clientelas-alvo de seus programas; tecnocratas identificam priorida

21 Pierre Zémor *apud* Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015, p. 49.

22 Mariângela Furlan Haswani, *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 1.

des nacionais, desenvolvem propostas e fazem escolhas políticas sem nenhum contato com os beneficiários dessas ações. São técnicos com referencial de classe média, sem nenhum contato com os pobres, por exemplo, que elaboram os programas de assistência à pobreza. Para [Anna Maria] Campos, os tecnocratas acreditam firmemente que não erram. E, se erram, nunca ficam sabendo, porque se protegem da avaliação de estranhos. Com isso, mesmo diante da suspeita de baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade, a ação do governo tende a ocorrer sem nenhum controle²³.

Em um país de pouca tradição democrática como o Brasil, os serviços públicos são, quase sempre, planejados por pessoas que pertencem à élite e que não têm conhecimento das necessidades básicas e das dificuldades da maior parte da população. Embora a execução dos serviços seja operacionalizada por uma massa de servidores públicos que estão muito próximos à população, nem sempre estes têm poder para executar os serviços de modo que atendam às reais necessidades de seus destinatários. Ressalta-se que essa conduta burocrata diz respeito à prestação de serviços não apenas em âmbito federal, mas também nas esferas estadual e municipal.

A comunicação pública de serviço, que é objeto deste estudo, é aquela direcionada a informar os cidadãos a respeito do funcionamento das repartições públicas, sendo que as informações em si já constituem parte do serviço a ser oferecido para a população, de acordo com Haswani²⁴.

Expõe-se adiante como os órgãos públicos têm se comunicado com a população acerca dos serviços oferecidos para o enfrentamento à violência doméstica no município de São Paulo.

No site oficial da Prefeitura Municipal de São Paulo, há orientações para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, bem como um canal para denúncia, porém essas informações não estão em destaque e são acessadas após vários cliques, sendo o caminho: 1. acessar o site <http://www.capital.sp.gov.br/>; 2. clicar no ícone *Cidadão*; 3. clicar no ícone *Família e Assistência Social*; 4. clicar no ícone *Serviços de Direitos Humanos*; 5. clicar no ícone *Atendimento para Mulheres Vítimas de Violência* ou no ícone *Denuncie – Violência contra a Mulher*.

Na página *Denuncie – Violência contra a Mulher* há a indicação do Disque 180, um serviço telefônico e gratuito de denúncia de violência contra as mulheres muito popular em todo o país, mencionado inclusive na música “Maria da Vila Matilde” da cantora Elsa Soares, em seu álbum *A Mulher do Fim do Mundo*, de 2015. O Disque 180 foi e continua sendo amplamente divulgado em diversos meios de comunicação (TV aberta, redes sociais, sites, panfletos, cartilhas etc.). No entanto, após efetuar a denúncia por esse canal, que é nacional, a notícia da denúncia é encaminhada a um departamento de triagem do Ministério Público estadual, que, por sua vez, encaminha o expediente para a unidade com atribuição de investigar e encaminhar a vítima aos serviços, seguindo

23 *Idem*, p. 49.

24 *Idem*, p. 145.

a regra de competência judiciária, ou seja, de acordo com o local onde ocorreram os atos de violência. Esse fluxo extenso até a unidade de um dos órgãos que pode solicitar efetivamente as medidas protetivas, aliado à ausência de informações necessárias para identificar e localizar as vítimas, principalmente quando a denúncia é feita de forma anônima por terceiros, pode prejudicar o pedido de medidas protetivas de urgência, bem como o encaminhamento das mulheres aos serviços da rede de proteção, tornando o serviço, muitas vezes, ineficaz para as mulheres.

Na página *Atendimento para Mulheres Vítimas de Violência*, também do site da Prefeitura, há a indicação de apenas três unidades de serviços de atendimento às mulheres no município e um resumo das atribuições desses serviços, porém essa lista está desatualizada e incompleta, tendo em vista que o município possui vinte e quatro equipamentos que prestam atendimento jurídico, psicológico e de assistência social espalhados por todas as regiões da cidade, além da Casa da Mulher Brasileira localizada no Cambuci, região central do município (vide Figura 1 ao final do capítulo).

A lista completa e atualizada dos serviços de atendimento às mulheres pode ser encontrada na cartilha *Mulher, Vire a Página*, no site oficial do Ministério Público estadual, que pode ser acessada seguindo-se o caminho: 1. acessar o site http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/home_interna; 2. clicar no ícone *Cidadão*; 3. clicar no ícone *Cartilhas*. Nessa página, além da referida cartilha, que também está disponível em espanhol, há ainda a cartilha *#NamoroLegal*, que contém orientações sobre relacionamentos abusivos e é voltada ao público adolescente e jovem. A cartilha *Mulher, Vire a Página* foi atualizada em 2020 e, além da lista de todos os serviços já mencionados, também fornece orientações de como identificar situações de violência doméstica, inclusive com um teste para as mulheres, as fases do ciclo de violência, suas formas e as medidas que podem ser tomadas para evitar mais violência, além de conter o link para registro do boletim de ocorrência eletrônico.

Assim, embora a cartilha *Mulher, Vire a Página* não esteja em destaque logo que se acessa o site do Ministério Público, pode ser mais facilmente encontrada e tem informações suficientes para o atendimento efetivo às mulheres que tenham sido vítimas de violência doméstica. O conteúdo das cartilhas está em formato PDF e permite o download no smartphone ou no computador, inclusive para posterior compartilhamento (vide Figura 2 ao final do capítulo).

O atendimento às mulheres no Ministério Público tem sido realizado via e-mail por todas as unidades, bem como por meio de notícia de fato gerada em formulário próprio no ícone *Atendimento ao Cidadão* no site da instituição.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo também publicou em seu site oficial a cartilha *Guia Rápido - Direitos da Mulheres e Covid-19 – Estado de São Paulo*, um guia com orientações às mulheres vítimas de violência doméstica no período da pandemia, cujo link pode ser acessado nas referências ao final deste capítulo. A instituição também criou um canal de atendimento online, por meio de um chat que está em destaque já na página inicial da Defensoria.

O site da Polícia Civil estadual dá destaque ao enfrentamento à violência doméstica, apresentando na página inicial a possibilidade do registro de boletim de ocorrência eletrônico, inclusive com um guia que contém o passo a passo para efetivar o registro e realizar o pedido de medidas protetivas (vide Figura 3 ao final do capítulo).

Concluímos que, dentre os *sites* pesquisados dos órgãos públicos que oferecem os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, a comunicação pública de serviço do *site* da Prefeitura é insuficiente e a menos eficiente, pois sequer apresenta todos os serviços disponíveis, enquanto os *sites* da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Polícia Civil fornecem as instruções necessárias para o uso dos serviços oferecidos, inclusive quando disponibilizam guias, atendendo a outro requisito da comunicação de serviço a que se refere Haswani, que é não pressupor que o usuário tem conhecimento prévio das regras de utilização do serviço²⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que a violência doméstica pode atingir qualquer mulher e que as mulheres, com suas especificidades, têm menor ou maior acesso aos diferentes serviços disponíveis no município de São Paulo, é essencial que sejam oferecidas também soluções diversas para que elas sejam atendidas por esses serviços.

A eficácia do enfrentamento à violência doméstica passa pela comunicação pública de serviço, que deve informar toda a sociedade sobre a desigualdade de gênero ainda existente entre nós, sobre a violência doméstica e os meios para enfrentá-la.

Toda forma de divulgação a essas informações é importante, seja em programas de televisão na rede aberta, aos quais a maior parte da população tem acesso, seja nas redes sociais, inclusive por meio de vídeos explicativos que permitam o compartilhamento de forma rápida e fácil, bem como nos *sites* oficiais dos órgãos públicos que oferecem os serviços. No entanto, é imprescindível que essas informações sejam disponibilizadas também por outros meios, inclusive em cartilhas e panfletos impressos que circulem amplamente em estabelecimentos comerciais e de serviços, além dos órgãos públicos. Desse forma, essas informações podem atingir um maior número de mulheres que precisam de atendimento, inclusive aquelas que talvez nem tenham se dado conta de que são vítimas de violência doméstica.

A comunicação pública de serviço eficiente é aquela que possibilita à mulher o pleno acesso ao serviço de que ela precisa, indicando os meios para ser atendida, os dias e horários, quando couber, os documentos necessários para atendimento, bem como a possibilidade de tirar suas dúvidas com profissionais que a escutem sem julgamento.

25 Mariângela Furlan Haswani, *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*, p. 145.

Por fim, ressalta-se que os atendimentos às mulheres devem seguir uma das regras básicas da comunicação, qual seja, a escuta dessas mulheres com o objetivo de atender as necessidades específicas de cada uma delas, para construção conjunta entre vítima e equipe profissional de soluções a curto, médio e longo prazo que possibilitem a elas uma vida livre de violência.

Figura 1. Orientações sobre os centros municipais de atendimento às mulheres no site da Prefeitura de São Paulo.

Servicos para Cidadão

ATENDIMENTO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLENCIA

O Centro de Atendimento para Mulheres Vítimas de Violência é unidades voltadas para a mulher em situação de violência doméstica e familiar. O objetivo é oferecer suporte para as mulheres que sofrem agressões, como também disponibilizar orientações jurídicas para futuras ações legais.

Atividades desenvolvidas:

- Orientação por telefone para mulheres que precisem de apoio e agendamento de atendimento;
- Prestação de serviço referência para o acompanhamento da questão da violência de gênero e para a realização dos encaminhamentos necessários a cada problema;
- Orientação, capacitação e formação de grupos de mulheres para o enfrentamento da violência sexual e doméstica;
- Encaminhamento para hospitais da rede municipal para atendimento de violência sexual e doméstica, inclusive nas casas de necessidade de cirurgia plástica reparadora;

Unidades:

- Centro

Centro de Referência da Mulher - Rua 25 de Março - Centro. Fone: (11) 3106-1100

Fonte: <http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/familia-e-assistencia-social>.

Figura 2. Página em que são disponibilizadas as cartilhas *Mulher, vire a página* e *#NamoroLegal* no site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Cartilhas

Violencia Domestica - Mulher, vire a página

Violencia Domestica - Mulher, vire a página

Fonte: <http://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas>.

Figura 3. Site oficial da Polícia Civil estadual com orientações sobre a possibilidade de registro de boletim de ocorrência eletrônico:



Fonte: <https://www.policiacivil.sp.gov.br/>.

REFERÊNCIAS

Bucci, Eugênio. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitucacao.htm.

_____. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm.

_____. Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm.

CAMPOS, Anna Maria. "Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português?" *Revista de Administração Pública*, vol. 24, n. 2, pp. 30-50, 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>.

CARNEIRO, Suelaine. *Mulheres Negras e Violência Doméstica: Decodificando os Números*. São Paulo, Geledés Instituto da Mulher Negra, 2017. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/pesquisa-mulheres-negras-e-violencia-domestica-decodificando-os-numeros-e-book/>.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. "Após Recomendação da Defensoria, Decreto que Regulamenta Atuação das Delegacias de Defesa da Mulher Passa a Prever Atendimento a Mulheres Trans". *Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, 13 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=90597&idPagina=3086>.

_____. *Guia Rápido – Direitos da Mulheres e Covid-19 – Estado de São Paulo*. São Paulo, Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulheres, 2020. Disponível em: [https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/41/GuiaRapido_COVID19_v2%20\(1\)%20\(1\).pdf](https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/41/GuiaRapido_COVID19_v2%20(1)%20(1).pdf).

DIAS, Maria Berenice. *Lei Maria da Penha: A Efetividade da Lei 11.340/2006 de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA & INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da Violência 2019*. Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf.

_____. *Atlas da Violência 2020*. Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/3519-atlas-daviolencia2020completo.pdf>.

_____. *Atlas da Violência 2019: Retratos dos Municípios Brasileiros*. Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190802_atlas_da_violencia_2019_municipios.pdf.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA & INSTITUTO DATA FOLHA. *Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil*. 2. ed. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.iff.fiocruz.br/pdf/relatorio-pesquisa-2019-v6.pdf>.

HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*. São Paulo, Saraiva, 2013.

IMPROVÁVEL. Podcast por Janaina Matida. Entrevistado: Luís Henrique Linhares Zouein. Entrevistadora: Janaina Matida. Rio de Janeiro, 8 mar. 2021. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/52jR2SYtvnYMtyrZWRJkEs>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Dossiê Mulheres Negras: Retrato das Condições de Vida das Mulheres Negras no Brasil*. Brasília, Ipea, 2013. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20978.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Feminicídio: #InvisibilidadeMata*. Org. D. Prado e M. Sanematsu. Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto Patrícia Galvão, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf.

_____. & INSTITUTO LOCOMOTIVA. *Violência Doméstica contra a Mulher na Pandemia*. Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo, Instituto Locomotiva/Instituto Patrícia Galvão, out. 2020. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia-em-dados/para-87-da-populacao-a-pandemia-fez-com-que-a-violencia-contra-mulheres-aumentasse/>.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Situação dos Direitos Humanos no Brasil: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021*. [S. I.], Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>.

LOPES JUNIOR, Aury. *Direito Processual Penal*. 14. ed. São Paulo, Saraiva, 2017.

_____. & ROSA, Alexandre Morais da. “Sobre o Uso do Standard Probatório no Processo Penal”. *Consultor Jurídico*, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-26/limite-penal-uso-standard-probatorio-processo-penal>.

MATIDA, Janaina. “O que Deve Significar o Especial Valor Probatório da Palavra da Vítima nos Crimes de Gênero”. *Boletim Revista do Instituto Baiano de Direito Processual Penal. Trincheira Democrática*, ano 2, n. 3, 2019. Disponível em: http://www.ibadpp.com.br/novo/wp-content/uploads/2019/08/TRINCHEIRA_JUNHO_WEB.pdf. Acesso em 1º mar. 2021.

MELO, Mônica de & TELES, Maria Amélia de Almeida. *O Que É Violência contra a Mulher*. São Paulo, Brasiliense, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Cartilha Mulher, Vire a Página*. São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/vire_a_pagina.pdf.

NÚCLEO DE GÊNERO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Cartilha #NamoroLegal*. São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Namo->

roLegal.pdf.

_____. *Raio X do Feminicídio em São Paulo: É Possível Evitar a Morte*. Coord. V. D. S. Fernandes. São Paulo, 2018.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Passo a Passo para Você Registrar Ocorrência de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. 2. ed. São Paulo, Delegacia Eletrônica, 2020. Disponível em: <https://www.delegaciaeletronica.policiacivil.sp.gov.br/ssp-de-cidadao/home>.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, Patriarcado, Violência*. 2. ed. São Paulo, Expressão Popular/Fundação Perseu Abramo, 2015.

_____. “Já se Mete a Colher em Briga de Marido e Mulher”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, n. 4, pp. 82-91. 1999.

SOARES, Elza. “Maria da Vila Matilde” (clipe oficial). 2015. 1 vídeo (3min 45s). Canal da intérprete. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y6V8l-L8xn7g>.

Capítulo 13

QUALIDADE DA INFORMAÇÃO, FALÁCIAS E MENTIRAS NOS TEMPOS DA COVID-19

Sergio Luiz Antunes Varella

Resumo

O capítulo apresenta uma visão introdutória da situação e das condições sob as quais os países são colocados frente à atual pandemia. Apresenta a importância da qualidade da informação na comunicação pública como fator de segurança para a tomada de decisão e escolha de alternativas de solução para as questões pandêmicas. Apresenta uma lista inicial de atributos das informações que devem ser verificados para que a comunicação seja consistente e esclarecedora. Efetua alguns comentários sobre a tecnologia da informação e sobre sistemas de informação nas diversas plataformas e que são as fontes primárias da maioria das comunicações para o público. Apresenta algumas situações em que, por ação ou omissão, do agente público ou por participação de outros atores sociais, a comunicação é deturpada e adquire a qualificação de falácia ou mentira. Apresenta o conceito de experiência do usuário como um procedimento a ser adotado para melhor atendimento dos usuários.

Objetivos do capítulo

- Apresentar atributos relevantes das informações presentes na comunicação pública;
- Identificar e apresentar deficiências na comunicação pública quanto à qualidade da informação divulgada;
- Apresentar situações gerais em que se identificam faláncias na Comunicação Pública.

INTRODUÇÃO

Sociedade da informação, sociedade do conhecimento, sociedade em rede são formas pelas quais o momento histórico vivido pela humanidade é conhecido. Parte da humanidade, pois grande parcela das pessoas, países, religiões do planeta, estão excluídos dos benefícios, bem como de fluxos produtivos, que as tecnologias da informação e das comunicações viabilizaram em termos de bens e serviços. Estas populações não atendem às exigências do retorno de capital. Pelo mesmo motivo não têm alimentação, moradia, água potável, saneamento, educação, saúde, vida decente.

Em casos extremos, como ocorre em alguns Estados africanos e latino-americanos, o Estado, esvaziado de representatividade, transforma-se em predador de seu próprio povo. As novas tecnologias da informação são o instrumento desse redemoinho global de acúmulo de riqueza e difusão de pobreza. Contudo, há mais nesse processo de reestruturação do que simplesmente desigualdade e pobreza. Existe também a exclusão de pessoas e territórios que, do ponto de

vista dos interesses dominantes no capitalismo global e informacional, são relegados a uma posição de irrelevância estrutural¹.

O planeta e a vida humana na terra estão mais uma vez expostos a um evento de difícil combate, controle e superação. As diversas cepas do vírus que provoca a covid-19 se espalham pelo globo, principalmente nos locais onde as necessárias medidas sanitárias e a correspondente mobilização das pessoas não são executadas com rigor. Por este motivo, a comunicação pública torna-se fundamental como instrumento para orientar e esclarecer a população sobre os riscos atuais e como enfrentá-los. Entretanto, no Brasil, vivemos uma situação totalmente oposta ao ideal de esclarecimento e informação: parcela de agentes do Estado atua contra as melhores práticas de contenção da pandemia, da gestão e emprego dos insumos e equipamentos para saúde e da melhor aplicação de verbas públicas e não respeita o sofrimento dos atingidos pela doença e de seus familiares. Naturalmente, esse esforço contrário ao efetivo combate da pandemia torna mais difíceis e custosas as condições de trabalho das equipes médicas e de enfermagem, além de estimular posicionamentos não civilizados de camadas mal-informadas da população.

É no tempo presente que se desenvolve a pandemia, quando ocorrem as infecções, as internações, o número elevado de mortes, as campanhas de vacinação, as recuperações, as pessoas afetadas por sequelas deixadas pela doença. Como consequência, a função de comunicação pública tem o enorme desafio de obter, acompanhar, analisar, interpretar e divulgar os fatos relacionados à pandemia com agilidade e precisão, para que medidas de contenção da propagação do vírus sejam elaboradas, desenvolvidas e implantadas e a população seja orientada repetidamente para que não se descuide dos procedimentos de proteção individual. Certamente, a qualidade das informações veiculadas é essencial para que as dúvidas dos cidadãos sejam dirimidas. Neste momento é fundamental que se desenvolvam novos sistemas de informações e se adicionem novas funcionalidades aos sistemas existentes, além de novas integrações entre os sistemas, para que se efetue o registro e controle dos eventos da pandemia. Com as informações armazenadas e as correlações possíveis entre os vários bancos de dados, é possível extrair e combinar visões da pandemia que poderão auxiliar no seu enfrentamento e na tomada de decisão para definir quais as melhores ações e os possíveis melhores resultados.

A Constituição Federal de 1988 prevê a publicidade das ações do Estado em seu Artigo 37, inciso XXII, § 1º:

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

¹ Manuel Castells, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. 3: *Fim de Milênio*, São Paulo, Paz e Terra, 1999, pp. 191-192.

Porém, não define padrões de qualidade que as informações contidas na Comunicação Pública devem seguir e respeitar. Informação que resulta em desinformação ou distorção de fatos tem efeito deletério sobre a disposição da população em aceitar as medidas propostas e adotadas pelos órgãos públicos e especialistas. De acordo com Stefano Rolando, “a publicidade das ações e das escolhas administrativas e políticas são um dever das instituições que são obrigadas a garantir informações corretas, objetivas e completas”².

Considerando a comunicação pública como uma disciplina de fronteira com outros saberes e “de outro lado, tendo como objeto de estudo específico os processos de comunicação dos sujeitos públicos, tal disciplina deve levar em conta a elaboração e a contribuição da publicidade, da sociologia da comunicação e também da linguística e da informática”³.

QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

É por meio desta última disciplina citada, informática, hoje mais referenciada como Tecnologia da Informação ou TI, que se definem atributos das informações, por meio da análise de dados e da modelagem de bancos de dados, e que possibilitam seu uso de forma produtiva e proveitosa. Ou seja, “para dar transparência à ação das administrações públicas e para ampliar o consenso em relação aos objetivos que estas se propõem”⁴. A comunicação pública utiliza e repassa as informações de que dispõe. Evidentemente, a seleção das informações mais adequadas à comunicação que se pretende fazer depende do agente público responsável pela comunicação, e para isto ele deve compreender perfeitamente o conceito e o conteúdo de cada informação escolhida.

Computadores com processadores mais rápidos e memórias com maior capacidade de armazenamento, além da redução do porte destas máquinas, resultaram em instalações de processamento de dados menores e redução nas despesas com energia; desta forma, possibilitaram a automação de empresas de todos os portes e o uso privado da informática. A evolução tecnológica e o barateamento da infraestrutura de tecnologia da informação permitiram que diversos formatos de informação, como som e imagem, anteriormente de difícil processamento, passassem a ser explorados.

Há um princípio administrativo que estabelece que só é possível gerenciar o que se consegue medir e, portanto, conhecer. Este é o motivo básico para que o processamento de informações nas organizações seja rigoroso e se invistam grandes somas no desenvolvimento de sistemas de informação e na infraestrutura de tecnologia da informação.

2 Stefano Rolando, *La Comunicazione Pubblica in Italia*, apud Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, 3. ed., Roma, Carocci, 2002, pp. 19-59.

3 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*.

4 *Idem*.

O ambiente de Tecnologia da Informação, o uso de melhores práticas nos processos e os sistemas de informação permitem às organizações o registro e tratamento de um grande volume de dados, gerando, então, informação, com rapidez, precisão e no formato necessário à sua utilização. E desta forma gerando insumos para a comunicação pública. No entanto, o ambiente evolui e se modifica, novas práticas são adotadas, e os sistemas de informação tem um ciclo de vida: são desenvolvidos, implantados, atualizados segundo necessidades de negócio, integrados a novos sistemas de informação, incorporam novas tecnologias e finalmente acabam rotulados de “legados”, quando se pretende dizer que são antigos, de manutenção trabalhosa, com a documentação em permanente defasagem em relação às funcionalidades atuais e tecnologicamente atrasados.

As organizações têm diferentes níveis de maturidade nos seus processos, incluindo os de engenharia de *software*, e isto implica em diferentes níveis de qualidade dos sistemas de informação desenvolvidos internamente. É comum a prática de informalidade na manutenção corretiva e evolutiva, o que coloca o conhecimento dos sistemas de informação no limite restrito dos técnicos que com eles trabalham.

O fator sistemas de informação ganha relevância à medida que as organizações aumentam seu porte, ampliam seus relacionamentos institucionais, precisam de análises e avaliações complexas. A falha ou ineficiência de sistemas de informação pode representar a perda de competitividade, a geração de informação errada ou incompleta, a indução a uma decisão incorreta, sempre acompanhadas de possíveis custos financeiros e mal atendimento aos cidadãos, além da responsabilização administrativa.

Para que a comunicação pública atinja seus objetivos não basta ter a informação, é necessário que esta incorpore atributos como tempestividade, suficiência, disponibilidade, relevância, dentre outros, e que seu conteúdo seja obtido de acordo com regras bem-definidas e aplicadas.

Notas, publicações, pronunciamentos, declarações são elaborados a partir de conhecimentos próprios ou de especialistas, além de informações de fontes diversas, que devem ser fidedignas se o objetivo é informar corretamente o público-alvo da comunicação.

A seguir, uma rápida discussão sobre atributos das informações.

O atributo *Tempestividade* indica que uma informação tem utilidade se estiver disponível em determinado lapso de tempo ou em uma data específica e seu emprego seja útil e correto. O número de mortes por covid-19 pode se referir a um dia específico, fazer parte do cálculo de uma média semanal, ser apresentado em uma relação dos dez maiores números de mortes diários desde o princípio da pandemia.

O atributo *Acesso* indica se uma informação pode ser obtida e processada, ou não, por quaisquer interessados no seu conteúdo através de meios

comuns e de fácil operação geralmente conhecidos pelos cidadãos. Restrições ao acesso devem ser claras e justificadas, bem como a necessidade de senhas ou autorizações.

O atributo *Disponibilidade* indica se a informação está à disposição, ou não, para utilização quando o usuário dela tiver necessidade, seja para comunicação imediata, cálculos intermediários, seleção em filtros ou comparação com parâmetros estabelecidos.

O atributo *Suficiência* indica se a informação é bastante para esclarecimento e subsídio, sendo abrangente e sem necessidade de complemento para sua compreensão.

O atributo *Precisão*, mais aplicado a informações com conteúdo numérico, indica se a informação quando utilizada para apresentação ou cálculo permite uma percepção acurada da realidade.

O atributo *Relevância* indica se uma informação, em comparação com outras, em um mesmo contexto de análise, oferece mais elementos para utilização e representatividade.

O atributo *Correção* indica se o método utilizado para obtenção ou geração da informação resulta em informação correta e que pode ser utilizada na comunicação.

O atributo *Confiabilidade* indica se a fonte, o processo de obtenção da informação e o próprio valor, ou conteúdo, recuperado da informação apresentarão sempre resultados compatíveis e esperados em cada busca da informação.

O atributo *Segurança* indica se uma informação disponível não será copiada, alterada ou corrompida por acesso indevido. Deverá ser mantida em cópia de segurança em *backup*. Caso a informação seja armazenada em volume histórico, obedecerá às mesmas condições da informação mais atual.

FALÁCIAS E MENTIRAS

As corporações jornalísticas e as redes sociais divulgam notícias e informações em volume tão imenso que se torna cada dia mais difícil acompanhar os acontecimentos, filtrar qual conteúdo pode ser útil ou não, avaliar se um emitente é confiável ou não, selecionar *sites* e *blogs*, participar de grupos de discussão dos amigos, da família, da empresa em que se trabalha, do condomínio onde se mora. São situações que exigem um esforço de análise para fazer o descarte ou apropriação de ideias, pontos de vista, justificativas e premissas.

Falácia é um raciocínio falso com aparência de verdadeiro. É a utilização de informações verdadeiras para concluir erroneamente um argumento. É a intenção de enganar através de manipulação de informações e supostos conhecimentos ou capacitações as pessoas para as quais é dirigida a alegação.

É um recurso cada vez mais adotado em debates ou manifestações em que a correção e a lógica ficam em segundo plano ou o objetivo desejado não pode ser claramente explicitado.

Os atributos das informações discutidos no tópico anterior são necessários para garantir a qualidade da informação e a devida comunicação, mas podem não ser suficientes se estas informações forem empregadas em argumentos mentirosos ou falaciosos. Se uma informação é processada sem precisão de nada adianta que ela, conceitualmente, seja relevante. De modo semelhante, uma informação definida como suficiente não terá utilidade se não tiver o atributo de disponibilidade.

Nesta época de pandemia, uma dicotomia em especial, saúde das pessoas ou atividade econômica, tem sido muito utilizada pelos setores políticos e sociais que atuam contra os procedimentos de proteção social propugnados pela Organização Mundial da Saúde, ou seja, que as medidas propostas de restrição das atividades econômicas não se justificam frente à proteção da saúde da população, que as pessoas precisam trabalhar para garantir sua renda mesmo se expondo ao risco de contaminação no transporte público superlotado ou no ambiente de trabalho em contato com outros trabalhadores, clientes e fornecedores. Além do mais, os indicadores de mortes, ocupação de instalações hospitalares, carência de remédios para os casos mais graves apontam para a necessidade da prevalência das medidas de proteção coletiva sobre atividades econômicas.

Outras questões de fundo econômico são levantadas apesar de contrariar profundamente conceitos arraigados no modo capitalista de produção,

[...] quando observamos que os líderes neoliberais do mundo optaram por injetar dinheiro público em quantidades gigantescas, como nunca na história da humanidade, para reforçar as empresas privadas. Ou seja, enquanto nos tempos de bonança econômica se prega a livre iniciativa para gerar lucro aos negócios privados, em tempos de crise esse princípio do mercado neoliberal é deixado de lado e se apela ao dinheiro público como a única solução capaz de socorrer o agora denominado tecido produtivo⁵.

A participação de personalidades ou pessoas muito conhecidas, também chamadas de influenciadores, a soldo de instituições do Estado para divulgar mensagens, notícias ou versões de fatos de interesse oficial na verdade resulta em uma função de comunicação pública, mesmo não sendo realizada por agentes ou dirigentes públicos. Estas pessoas são contratadas e repetem ou divulgam, sem qualquer impedimento moral, ideias, expressões ou recomendações, ainda que não tenham competência para emitir tais orientações.

5 Castor Bartolomé Ruiz, "Pandemia e as Falácias do Homo Economicus", *Instituto Humanitas Unisinos*, 19 abr. 2020.

É comum, também, que empresas da mídia corporativa emitam opiniões como se fossem notícias, divulguem suas matérias de forma estruturada e temas encadeados, além de imagens editadas para fixar melhor seus pontos de vista e causar maior efeito no que pretendem transmitir a seu público. Lideranças governamentais, seus representantes ou pessoas notoriamente ligadas a elas ilustram e contribuem por intermédio de comentários ou declarações com matérias jornalísticas que incorporam objetivos suspeitos ou interesses específicos que, normalmente, não atendem às carências das populações mais desfavorecidas do país. Em muitas situações, as corporações fazem verdadeiras campanhas de destruição de reputações ou perseguição política e, mesmo quando suas afirmações são rebatidas e não comprovadas, não divulgam o erro cometido.

Independentemente de quem revela o delito em primeiro lugar, sejam eles jornalistas ou juízes, uns se apoiam aos outros em suas iniciativas a tal ponto que, quando o escândalo começa a encontrar eco na população, a mídia tende a elevar os juízes ao papel de agentes da justiça contra a má vontade dos políticos, em uma moldura de defensores da moralidade *versus* os poderosos irresponsáveis que ressoa na mente das pessoas comuns⁶.

Numa situação de grave crise sanitária, a qualidade das informações é fundamental para que as respostas à população sejam fornecidas no tempo certo e para que todos sejam atendidos à medida que necessitem. No momento atual, para combater a pandemia o planeta dispõe de vacinas que foram desenvolvidas em tempo recorde e representam a única alternativa imediata para proteção da humanidade. A certeza da imunização e o cumprimento de prazos planejados e anunciados pelo poder público são requisitos básicos que toda ação estatal deveria cumprir. É inadmissível que o número de pessoas, quantidade de vacinas disponíveis, prazos de vacinação sejam modificados reiteradamente de modo a não garantir a vacinação. Como exemplo de similaridade, Faccioli apresenta a questão da

[...] taxa sobre a Europa. Neste caso, a informação foi não só carente e não clara, mas muitas vezes também contraditória entre diversos representantes do Governo entrevistados no curso dos noticiários televisivos e radiofônicos. Esta situação produziu desorientação, falta de confiança e ambiguidade nas finalidades e nos significados daquela que foi vivida como a enésima taxa⁷.

O funcionamento das estruturas da administração pública é complexo e sujeito a diversos tipos de interesse e influência, por exemplo, política ou econômica. A alocação de verbas para os entes públicos segue critérios de respeito ao federalismo previsto nas leis. Portanto, os recursos centralizados no nível

6 Manuel Castells, *O Poder da Comunicação*, 2. ed., Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2017.

7 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*.

nacional são repartidos com as entidades subnacionais e independem de ação do governo central ou dos outros poderes para que sejam disponibilizados. Assim, os recursos de natureza fiscal repassados aos entes federativos são a concretização de um direito previsto na legislação e não representam uma atitude de transferência opcional de verbas públicas pelo Poder Executivo. Este modo de proceder fortalece o pacto federativo entre as entidades subnacionais e permite que recursos dos membros mais ricos possam ser repassados para os mais pobres, resultando em menor diferença de riqueza entre os vários componentes da federação.

Líderes de diferentes países têm comportamentos semelhantes mesmo que seus países tenham condições objetivas desiguais. Opções ideológicas semelhantes podem aproximar governos díspares de modo que suas atuações no plano político e econômico sejam próximas. Nesta conjuntura pode-se aplicar a outros mandatários a mesma observação de Levitsky e Ziblatt em relação ao presidente do seu país “Quando o presidente dos Estados Unidos mente para o público, nosso acesso a informações dignas de crédito é colocado em risco e a confiança no governo é corroída”⁸.]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prestarão grande serviço à democracia as entidades públicas cujos papéis e responsabilidades de seus funcionários e gestores, incluindo a comunicação, possam ser compreendidos de forma simples. A clara delegação de poderes e a direta responsabilização de pessoas por suas ações e omissões representa um avanço no compromisso de atendimento ao cidadão. As entidades que, efetivamente, cumprirem o seu papel, terão interesse em uma função interna de responsabilização de seus membros e de visibilidade de suas ações.

[...] um dos maiores valores não econômicos associados à disseminação da informação governamental no domínio público é a “transparência” da governança e a promoção dos ideais democráticos: igualdade, democracia e abertura. Quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de este governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração. O sigilo excessivo, ao contrário, produz a tirania⁹.

Vale, portanto, propugnar pela divulgação, de forma simples e didática, das informações governamentais, para que os cidadãos tenham elementos com que possam contar a fim de exigir o atendimento de seus direitos bem como o respeito aos direitos da sociedade integralmente.

8 Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *Como as Democracias Morrem*, Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

9 Paul F. Uhlir, *Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público*, Brasília, Unesco, 2006.

De nada adianta dispor de informações corretas e válidas se elas são usadas em comunicações baseadas em argumentos falaciosos ou mentirosos. Quem noticia sob tais intenções não quer nem pretende oferecer um serviço de utilidade para a população, mas manipular e adulterar situações ou fatos que não correspondem à realidade. Normalmente as consequências danosas às pessoas não são reparadas nem os responsáveis pelas inverdades pagam pelos seus malfeitos, principalmente por pertencerem, em geral, a classes sociais privilegiadas.

As organizações públicas e privadas, com o intuito de se manter em condições de cumprir sua missão pelo atingimento de seus objetivos, procuram atender cada vez melhor seus clientes e usuários. A insatisfação repercute em um número maior de pessoas, e em menos tempo, do que as boas novas, e causa muitos estragos nos negócios, privados ou públicos. Receber e utilizar um produto ou serviço que não atende às suas necessidades, receber uma cobrança indevida, perder tempo precioso, ou não, em filas, ter um atendimento insuficiente, não receber um esclarecimento necessário são motivos de desagrado para a maioria das pessoas. As melhores organizações se preocupam com o efeito negativo de um contato deste tipo. No setor privado pode resultar em perda de clientes, no setor público pode representar a negação de um direito ao cidadão. O ponto que se destaca é que direitos não podem ser negados nem seu usufruto ser postergado.

O resultado dessa interação organização-cliente/cidadão é chamada de Experiência do Usuário (*User Experience*, ou ux). O objetivo é aferir o grau de satisfação do cliente/cidadão e a possibilidade de que novas transações, não necessariamente comerciais, sejam efetuadas. Neste caso, o cliente pode ser um comprador que adquiriu um bem ou serviço e pagou por ele ou um cidadão exigindo seu direito a um serviço público fornecido pelo Estado. Para evitar desdobramentos conflituosos, a comunicação entre as partes deve ser clara e rápida, o que reduzirá o desagrado mútuo. É preciso considerar que muitos serviços propiciados pelo Estado podem afetar diretamente as condições de sobrevivência dos cidadãos, e por este motivo a comunicação, necessariamente, deve ser realizada de forma imediata.

Portanto, o mesmo indivíduo que tem o papel de cliente tem o papel de cidadão e, como consequência, é portador de direitos em suas interações com organizações do setor público.

Muito do valor da informação de domínio público tem origem na sua utilização pelo público. Os efeitos positivos da informação de domínio público podem ser aumentados em enormes proporções quando tal informação for disponibilizada em redes digitais globais¹⁰.

¹⁰ Paul F. Uhlir, *Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público*.

E, em razão disso, temos a Experiência do Cidadão, resultado do diálogo das pessoas com agentes públicos ou mesmo por meio da interação homem-máquina, que, a princípio, não é uma solução negativa, porém desperdiça a possibilidade do contato humano e da pluralidade de questões que podem ser discutidas de várias formas e com diferentes abordagens por duas pessoas, bem como a transmissão da disposição de dialogar abertamente e com restrições apenas de linguajar e respeito às ponderações de cada um.

Há diversos canais para se obter a avaliação dos serviços prestados pelos órgãos públicos aos cidadãos, como *sites* na *web*, redes sociais, telefones celulares, *contact center*, consultas por *e-mail* ou *in loco*. No entanto, é preciso que a entidade do setor público tenha o interesse e a orientação de atender em alto nível a todo cidadão que demande seus serviços, e para isso tem que criar estrutura funcional e de tecnologia da informação que disponibilize as condições para que cumpra seu papel e atinja seus objetivos. Gestores públicos que realizam comunicação pública de qualidade não desperdiçam seu tempo elaborando relatórios e justificativas específicas para as diferentes questões que são apresentadas, nem precisam alocar pessoal para levantamento de dados, reuniões e deslocamentos. Como resultado, haverá o reconhecimento dos cidadãos pelo serviço prestado e o respeito aos agentes públicos.

À guisa de conclusão, apresentamos alguns resultados que a comunicação pública oferece aos cidadãos, dependendo apenas dos agentes públicos para sua realização. A comunicação pública:

- Tem o papel fundamental de divulgar informações e orientações para o conjunto da população;
- Pode tornar a administração e as ações estatais transparentes;
- Pode favorecer a implantação de formas democráticas de governo;
- Pode estimular a participação dos cidadãos e de toda a sociedade na tomada de decisão sobre políticas públicas;
- Pode significar a utilização mais eficiente dos recursos públicos disponíveis para a sociedade;
- Pode tornar mais fácil e possível o acesso a serviços públicos.
- Pode orientar a ação dos cidadãos em eventos de alto risco e difícil controle.

REFERÊNCIAS

- CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Vol. 3: *Fim de Milênio*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- _____. *O Poder da Comunicação*. 2. ed. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2017.
- FACCIOLI, Franca. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. 3. ed. Roma, Carocci, 2002.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

ROLANDO, Stefano. *La Comunicazione Pubblica in Itália*. Milano, Editrice Bibliografica, 1995.

RUIZ, Castor Bartolomé. “Pandemia e as Faláncias do Homo Economicus”. *Instituto Humanitas Unisinos*, 19 abr. 2020. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/78-noticias/598157-pandemia-e-as-falacias-do-homo-economicus>. Acesso em 30 abr. 2021.

UHLIR, Paul F. *Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público*. Brasília, Unesco, 2006.

PARTE III:

REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES (ODS 10)

Capítulo 14

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO AO RACISMO INSTITUCIONAL POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Rosana Rufino

Resumo

O capítulo apresenta a importância da Comunicação Pública como instrumento de enfrentamento ao Racismo Institucional, combatendo a desinformação e o preconceito que permeiam a implementação de políticas de ações afirmativas no âmbito das instituições brasileiras. Trazendo a comunicação normativa por meio da difusão da legislação brasileira, que apresenta diversos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais para o combate ao Racismo e todas as formas de discriminação, passando pela Carta Magna, por tratados do qual o país é signatário, assim como por legislação específica. Este capítulo elenca três destes dispositivos que deveriam assegurar garantia real de proteção a população negra e que por meio de efetiva comunicação pública são capazes de combater todas as formas de racismo, inclusive o Racismo Institucional.

Objetivos do Capítulo

- Oferecer ao leitor a compreensão da importância da comunicação pública para a mudança do *status quo*;
- Apresentar a legislação que assegura direitos à população negra e o combate ao racismo institucional;
- Demonstrar a função social da comunicação pública na garantia de exercício pleno da cidadania à população negra.

INTRODUÇÃO

O racismo, especialmente o racismo institucional, que, segundo Santos e Silva¹, é a prática discriminatória ou preconceituosa que se manifesta no trabalho, na educação, na saúde e na segurança pública, e outras formas de discriminação são entraves para a eliminação das desigualdades no país

Na luta por garantir equidade e igualdade de oportunidades à população negra no Brasil, importantes avanços são identificados, especialmente no âmbito legal, como forma de efetivação de equidade racial.

É ampla a gama de marcos legais instituidores de políticas de ações afirmativas no Brasil que estabelecem a efetivação da igualdade de oportunidade, a garantia e defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnico-racial.

1 Gevanilda Santos e Maria Palmeira Silva (orgs.), *Racismo no Brasil: Percepções da Discriminação e do Preconceito Racial no Século xxi*, São Paulo, Perseu Abramo, 2005, p. 49.

Partindo-se da análise do princípio da igualdade contido na Constituição Federal Brasileira de 1988 e demais dispositivos jurídicos, conclui-se que raça (ou gênero) não poderia ser utilizada como instrumento de discriminação para justificar diferenças consideráveis de tratamento entre pessoas brancas e negras, ou não brancas. E sim que esses fatores deveriam ser utilizados com a finalidade de atenuar os desníveis social, político, econômico, cultural e jurídico existentes entre tais polos.

De tal modo, justo seria esperar que a comunicação pública, no exercício de sua função social de utilidade pública, deveria ser utilizada como guardião exemplar das garantias constitucionais e legais para que exista na sociedade dignidade e direitos para todas as pessoas.

Com o debate da questão racial cada vez mais acirrado e evidenciado no Brasil, se faz necessário o uso da comunicação pública para difundir os importantes dispositivos legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro que podem viabilizar a adoção de políticas de ações afirmativas que permitem maior inclusão e projeção racial nas instituições, bem como propiciar que a sociedade tenha ampla ciência de que estas servem para propiciar igualdade de oportunidades e de tratamento nas instituições, combatendo assim o Racismo Institucional.

RACISMO INSTITUCIONAL E A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O racismo institucional está presente em todas as instituições brasileiras, sejam elas públicas ou privadas, como nos órgãos de segurança pública, no sistema de justiça, na educação, na saúde, entre outros, permeando e estruturando todas as relações, seja através da exclusão, da desumanização ou da discriminação.

De acordo com Gevanilda Santos, o efeito mais perverso do racismo é inibir a participação social em todos os níveis da cidadania plena².

Dados do estudo *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*, do IBGE, apontam que a população negra representa mais de 56% da população, sendo também a maior parte da força de trabalho no Brasil – 54,9%³.

A proporção de pretos e pardos entre as pessoas desocupadas e subocupadas, porém, é muito maior. Cerca de dois terços das pessoas sem emprego – 64,2% – e das que trabalhavam menos horas do que gostariam ou poderiam – 66,1%.

Embora o número de pessoas negras nas universidades tenha crescido significativamente nos últimos anos – cerca de 400% entre 2010 e 2019, che-

2 Gevanilda Santos, *Relações Raciais e Desigualdade no Brasil*, São Paulo, Selo Negro, 2009, p. 24.

3 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, IBGE, s. d.

gando a 38,15% dos matriculados, segundo o site *Quero Bolsa* –, esse contingente segue em condição de vulnerabilidade no mercado de trabalho, ocupando cargos menores, empreendendo de maneira compulsória por falta de oportunidade ou ainda em condição de desemprego.

O mercado de trabalho segue a lógica excluente do racismo em todas as carreiras e profissões. Mesmo quando o profissional negro ou negra está inserido no mercado de trabalho formal não está ocupando os melhores cargos e, tampouco, os que melhor remuneram.

Dados do Instituto Ethos revelam que pessoas negras estão representadas em apenas 29,9% dos cargos de gerência e em 4,7% dos cargos executivos, desses, somente 0,6% tem à frente mulheres negras, e, mesmo quando possuem mesmo nível de instrução e tempo de formação que ocupantes não negros nos mesmos cargos, recebem até 45% a menos de remuneração.

Dados do IBGE indicam ainda que mulheres negras, por exemplo, chegam a ganhar até 70% menos que mulheres brancas.

Essas diferenças existem porque há uma construção histórica de humanidade que concede ao indivíduo masculino, branco, ocidental, heterossexual e judaico-cristão o padrão unitário e superior de comportamento e de rationalidade. Esse indivíduo se apoderou do discurso de gradação e hierarquização de humanidade para justificar direitos a ele concedidos.

Não é à toa que homens brancos são a maioria nos cargos de poder e decisão das empresas, pois mulheres, LGBTQI+, pessoas negras e indígenas não se enquadram no padrão dominante, sendo reiteradamente objetificados e desumanizados e, portanto, encontram mais dificuldades para acessar direitos.

Nas palavras de Sueli Carneiro⁴, o acesso ao emprego e ao trabalho é condição primordial para a reprodução da vida, e a sua exclusão é também a primeira forma de negação desse direito básico da cidadania.

Resta evidente que a população negra ainda ocupa postos determinados na estrutura produtiva do mercado de trabalho do país, seja no aspecto econômico ou hierárquico, sendo minoria nos espaços de tomada de poder e decisão e maioria em funções ligadas ao papel de subalternização, como a construção civil e o trabalho doméstico.

Numa sociedade como a nossa, que é inegavelmente múltipla, plural e diversa, é preciso olhar atentamente para as políticas de ações afirmativas.

As políticas de ações afirmativas são uma conquista democrática e relevante para reparar um processo histórico de exclusão e subalternização de negros, negras e outros grupos étnico-raciais em instituições, tendo como principal objetivo agir como ferramenta de combate ao Racismo Institucional e diminuir desigualdades sociais, além de corrigir as distorções e práticas discriminatórias reiteradamente adotadas durante o processo de formação social

⁴ Sueli Carneiro, *Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil*, São Paulo, Selo Negro, 2011, p. 110.

do país, desde o período colonial, devendo assim ser efetivadas por obrigação do Estado.

A existência de previsão legal de implementação de políticas de ações afirmativas é o reconhecimento do Estado de que existem grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e desigualdade. De tal modo que essas condições legitimam tratamentos diferenciados que beneficiem esses grupos numa articulação dos princípios de igualdade e da não discriminação, ideais introduzidos pelo direito internacional dos direitos humanos e consagrados em nosso ordenamento jurídico, como veremos a seguir.

APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL

Este capítulo elenca três destes dispositivos que deveriam assegurar garantia real de proteção à população negra se efetivamente aplicados pelas instituições, capazes de combater todas as formas de racismo, inclusive o Racismo Institucional: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, a Constituição Federal Brasileira de 1988 e o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288 de 2010.

A primeira mencionada e introduzida pelo direito internacional é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, que tem como objetivo a promoção da igualdade por meio do combate à discriminação racial, descrito em seu artigo 1º:

Artigo 1º. Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação racial” significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública.

O documento foi promulgado no Brasil em 1969 pelo Decreto nº 65.810, reafirmando o compromisso do país em tomar medidas separadas e ou em conjunto com outros Estados-membros, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, para a consecução do propósito de promover e incentivar o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião

A convenção ainda estabelece diretrizes para criação de políticas específicas para a eliminação da discriminação racial, conforme artigo 2º:

Artigo 2º. Os Estados-partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem dilatações, uma política

destinada a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a encorajar a promoção de entendimento entre todas as raças [...].

A Constituição Federal de 1998 se tornou um marco histórico na luta contra o racismo, trazendo previsões legais específicas para promover melhorias significativas para eliminação de toda forma de discriminação.

Já em seu preâmbulo, a Constituição traz o objetivo de instituir um Estado Democrático onde a igualdade será assegurada:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

A Carta Magna em seu artigo 3º, incisos I, III e IV constitui como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Artigo 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

IV. Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O artigo 4º da Constituição Federal versa sobre princípios que norteiam as relações internacionais:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

II. prevalência dos direitos humanos; [...]

VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo [...].

Ainda, em seu artigo 5º, a Constituição Federal traz expressa a observância do princípio da igualdade: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a prosperidade [...]”.

Outro importante dispositivo legal é o Estatuto da Igualdade Racial, sancionado em 2010, cujo principal objetivo é garantir à população negra a efetiva igualdade de oportunidades na sociedade brasileira, a defesa dos seus direitos individuais e coletivos, além do combate à discriminação e às demais formas de intolerância.

Quando tratamos de Racismo Institucional, o artigo 4º do Estatuto da Igualdade Racial é instrumento fundamental para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial dentro das instituições

Nesta perspectiva, destaca-se o que prevê o seu capítulo IV:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

- I. inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;
- II. adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;
- III. modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;
- IV. promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;
- V. eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;
- VI. estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;
- VII. implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

Ou seja, o Estatuto da Igualdade Racial é a declaração mais expressa do Estado de que existe desigualdade racial e sua promulgação legitima, por exemplo, a estipulação de cotas étnico-raciais e implementação das políticas de ações afirmativas de forma ampla, não apenas no campo da educação mas também se estendendo a áreas como trabalho e cultura, por exemplo.

Logo, existindo legislação específica que deve ser aplicada no combate ao Racismo e às formas de discriminação racial e que garante a implementação de políticas de ações afirmativas que retirem a população negra da condição

estruturante de desigualdade, conforme apresentado, como a comunicação pública pode exercer seu papel de viabilização da democracia e de transformação da sociedade?

COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA DEFESA DOS INTERESSES DA COLETIVIDADE

A comunicação pública, como agente de priorização do interesse público em detrimento do privado, se mostra fundamental para garantir a cidadãs e cidadãos os direitos inerentes à população negra e, a estes, que exerçam efetivamente a sua cidadania.

É necessário que a comunicação pública seja uma ferramenta educativa e atuante no enfrentamento ao Racismo Institucional para que a sociedade não mais perpetue e/ou produza iniquidades, nem promova decisões baseadas em juízo de valor ou até que se mantenha inerte diante de tal prática.

A comunicação pública pode e deve ser utilizada para sensibilizar agentes atuantes em instituições para que se responsabilizem em fazer com que a legislação de combate ao racismo contemple diretamente toda a população negra.

É um recurso estratégico para difundir critérios claros e inequívocos de eliminação das desigualdades raciais, fazendo uso de processos e práticas atualizadas e aplicação efetiva dos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais vigentes.

Configura-se, portanto, como mecanismo de combate às práticas de desigualdade e discriminação racial dentro da sociedade, mas especialmente dentro de suas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar na utilização da comunicação pública no combate ao Racismo Institucional como forma de atender as demandas da sociedade é primordial para a mudança do *status quo*.

A comunicação pública tem potencial para transformar a sociedade civil e a opinião pública, contribuindo para que o debate referente às questões étnico-raciais saia do silenciamento ou de ações pontuais, superficiais e, consequentemente, pouco efetivas.

A comunicação pública pode ser utilizada em suas diferentes formas – normativa, política, social etc. – para trazer à tona temas atuais, como o Racismo Institucional, e permitir que os direitos inerentes à não discriminação passem a ocupar o cerne de todas as ações de instituições, contribuindo para que toda sociedade caminhe em direção à justiça social e à igualdade racial.

O não emprego da comunicação pública é compactuar com práticas de Racismo Institucional, mantendo a população negra sem proteção social, em estado de vulnerabilidade, em condição estruturante de desigualdade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 abr. 2021.
- _____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/823981/estatuto-da-igualdade-racial-lei-12288-10>. Acesso em 30 abr. 2021.
- _____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm. Acesso em 10 abr. 2021.
- CARNEIRO, Sueli. *Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil*. São Paulo, Selo Negro, 2011.
- CASTRO, Leonardo. “Escravidão e Resistência no Brasil”. *Nova História Net*, 2009. Disponível em: <http://novahistorianet.blogspot.com.br/2009/01/escravido-e-resistencia-no-brasil.html>. Acesso em 27 abr. 2021.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”. IBGE, s. d. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=sobre>. Acesso em 20 abr. 2021.
- JESUS, Andréia de. “Um Olhar sobre os 10 Anos do Estatuto da Igualdade Racial”. *Mídia Ninja*, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://midianinja.org/andreiajesus/um-olhar-sobre-os-10-anos-do-estatuto-da-igualdade-racial/>. Acesso em 21 abr. 2021.
- MOLINA, Sandra Cordeiro. “Raça, Direito e Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Racial no Brasil: Alguns Apontamentos”. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio & BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (orgs.). *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo, Atlas, 2013.
- SANTOS, Gevanilda. *Relações Raciais e Desigualdade no Brasil*. São Paulo, Selo Negro, 2009.
- _____. & SILVA, Maria Palmeira (orgs.). *Racismo no Brasil: Percepções da Discriminação e do Preconceito Racial no Século XXI*. São Paulo, Perseu Abramo, 2005.
- THEODORO, Mário. “As Características do Mercado de Trabalho e as Origens do Informal no Brasil”. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, Ipea, 2005.

Capítulo 15

LEI MARIA DA PENHA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: relações possíveis

Laudemir Alves⁵

Resumo

A Lei 11.340 de 2006, Lei Maria da Penha, foi um marco importante na garantia e proteção de direitos de mulheres que são vítimas de violência doméstica. Diante destes fatos sabe-se que a lei foi elaborada como uma forma de garantir que aqueles que cometem esse tipo de crime possam responder judicialmente por suas ações; sendo símbolo de luta e resistência. Em um de seus parágrafos a lei também garante grupos de apoio e reflexão aos vitimizadores; diante disso, podemos pensar o quanto somente ações coercitivas e de punição não são efetivas e muito menos transformam modos de pensar e agir que fazem parte de práticas sociais e culturais tão arraigadas em nossa sociedade, como por exemplo o machismo e suas diversas formas de manifestações. Diante disso, busca-se analisar a efetividade da comunicação pública na prevenção à violência doméstica a partir das possibilidades de entendimento da efetividade da Lei Maria da Penha.

Objetivos do capítulo

- Oferecer ao leitor um olhar sobre as possibilidades de entendimento da efetividade da Lei Maria da Penha no enfrentamento à violência doméstica;
- Identificar a efetividade da comunicação pública na prevenção à violência doméstica.

INTRODUÇÃO

Atualmente a violência contra a mulher tem sido pauta de muitas discussões, mas apesar disso o número de casos ainda é alarmante e as taxas crescem a cada dia. A Lei 11.340 de 2006, Lei Maria da Penha, foi um marco importante na garantia e proteção de direitos de mulheres que são vítimas de violência doméstica. Diante destes fatos sabe-se que a lei foi elaborada como uma forma de garantir que aqueles que cometem esse tipo de crime possam responder judicialmente por suas ações; sendo símbolo de luta e resistência. Em um de seus parágrafos a lei também garante grupos de apoio e reflexão aos vitimizadores; diante disso, podemos pensar o quanto somente ações coercitivas e de punição não são efetivas e muito menos transformam modos de pensar e agir que fazem parte de práticas sociais e culturais tão arraigadas em

5 Graduado em Psicologia pelo Centro Universitário da Fundação Hermínio Ometto – FHO (2006). Mestre em Psicologia como Profissão e Ciência pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, PUC-Campinas/SP (2010). Professor do curso de Psicologia do Centro Universitário da Fundação Hermínio Ometto, atuando em diversas disciplinas de Fenomenologia nas áreas de Orientação Profissional Vocacional e Psicologia Jurídica na área de violência doméstica. Atualmente é psicólogo clínico no Veritas Espaço de Crescimento, atuando em Aconselhamento Psicológico e em Avaliações Psicológicas.

nossa sociedade, como por exemplo o machismo e suas diversas formas de manifestações⁶.

Sabendo-se que a violência doméstica é um fenômeno que persiste na contemporaneidade e é adjacente à violência de gênero, em que a determinação social dos papéis masculinos e femininos impostos em uma sociedade majoritariamente patriarcal adquire caráter discriminatório, resultando, de maneira geral, na legitimação da violência do homem contra a mulher, sendo ela psicológica, moral, física, sexual, econômica ou patrimonial, buscar modos de enfrentamento parece ser uma demanda da sociedade mais que atual.

LEI MARIA DA PENHA E O COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Acredita-se no atendimento aos vitimizadores em casos de violência doméstica, como modo de se promoverem discussões sobre os diversos aspectos que envolvem a questão da violência na esfera doméstica, enfatizando a conscientização, educação, tratamento e transformação desses vitimizadores⁷.

Miriam Elias⁸ destaca o quanto a sociedade fundamentada pelo sistema patriarcal naturalizou os papéis atribuídos a homens e mulheres, colocando os primeiros em uma situação “superior” em relação às mulheres, estabelecendo assim relações de hierarquia, em que elas ficam sempre em uma posição de subordinação. Nesse sentido, “a violência de gênero, por estar arraigada na cultura das sociedades, precisa ser transformada no âmbito educacional, complementando as mudanças legislativas, que, por si só, são inócuas”⁹. A autora ressalta ainda pontos importantes da Lei 11.340/2006, trazendo para nós leitores a importância de resgatar o empoderamento e a valorização das mulheres enquanto detentoras de direitos em nossa sociedade, assim como a reeducação do homem, para que entenda o erro de sua ação e não repita a violência naquele ou em outro relacionamento afetivo¹⁰.

A Lei Maria da Penha prevê em seus artigos 35 e 45 o atendimento e acompanhamento destes agressores em centros de educação e reabilitação, com o intuito de colocar em prática a perspectiva de conscientização, além de funcionar também como um método de prevenção da violência contra a mulher¹¹. Além disso, “a solução da agressão envolve aspectos complexos que

6 H. Hanada, A. F. P. L. D’Oliveira e L. B. Schraiber, “Os Psicólogos na Rede de Assistência a Mulheres em Situação de Violência”, *Estudos Feministas*, vol. 18, n. 1, pp. 33-59, 2010; Matthew Gutmann, “O Machismo”, *Antropolítica*, vol. 34, n. 1, pp. 95-120, jan. 2013.

7 Brasil, *Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, Brasília, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2011.

8 Miriam Luciana da Freitas Elias, *Centros de Educação e Reabilitação de Agressores na Lei Maria da Penha*, Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014 (Dissertação de Mestrado em Ciências Criminais).

9 *Idem*, p. 6.

10 Brasil, 2020.

11 D. C. Lima e F. Büchel, “Revisão Crítica sobre o Atendimento a Homens Autores de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres”, *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, vol. 21, n. 2, pp. 721-743, 2011.

vão além da penalização, uma vez que ela afeta não só o indivíduo e as vítimas diretas, mas também a família e a sociedade como um todo”¹².

Por isso, é necessário que sejam adotadas precauções e providências que ultrapassem a condenação e o castigo, buscando esta reeducação e o desenvolvimento de novas formas de ser e estar no mundo que não sejam pautadas na violência e no poder. Consideramos, nesse sentido, que somente as medidas judiciais cabíveis (repressão/punição) não são suficientes e nem disparadoras de transformações positivas nas relações e situações cotidianas, para o enfrentamento à violência doméstica, que por sua vez pode ocorrer de diversas formas (sexual, física, psicológica e patrimonial). De acordo com Karla Leôncio *et al.*¹³, apesar das lutas feministas nas décadas de 1960 e 1970 em busca de igualdade, melhores condições de vida, trabalho assalariado e cidadania, a desconstrução da naturalização dessas relações de poder não ocorreram de maneira tão efetiva, pois ainda permeiam, de forma menos latente e muitas vezes encoberta na nossa sociedade, por meio do machismo, por exemplo, e do grande número de registros de violência doméstica contra as mulheres. E é dentro da perspectiva da mudança de tais comportamentos e concepções machistas que a atividade do psicólogo pode manifestar-se, pensando que o exercício do seu trabalho se configura nas mais diversas áreas de atuação, neste caso, podendo compor as equipes na assistência social e jurídica¹⁴.

Acredita-se no atendimento aos vitimizadores em casos de violência doméstica como possibilidade de promoção de discussões sobre os diversos aspectos que envolvem a questão da violência na esfera doméstica, enfatizando a conscientização, educação, tratamento e transformação do vitimizador. Pauta-se a presente justificativa no Capítulo v – Da Equipe de Atendimento Multidisciplinar, da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, no seu artigo 30, que diz:

Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes.

Outrossim, no Capítulo VII – Disposições Finais no seu artigo 35, incisos IV e V, que dizem:

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: [...]

12 A. G. Rosa *et al.*, “A Violência Conjugal contra a Mulher a Partir da Ótica do Homem Autor da Violência”, *Saúde Soc.*, vol. 17, n. 3, 2008, p. 154.

13 Karla L. Leôncio *et al.*, “O Perfil de Mulheres Vitimizadas e de seus Vitimizadores”, *Revista Enfermagem UERJ*, vol. 16, n. 3, pp. 307-312, 2008.

14 H. Hanada, A. F. P. L. D’Oliveira e L. B. Schraiber, “Os Psicólogos na Rede de Assistência a Mulheres em Situação de Violência”; Matthew Gutmann, “O Machismo”.

- IV. programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;
- V. centros de educação e de reabilitação para os agressores.

E ainda no artigo 45 da mesma lei 11.340/2006:

Art. 45. O art. 152 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 152.

Parágrafo único. Nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação”.

Caminhando ao encontro de possibilidades concretas, em 2018, por meio da Resolução n. 254, o Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, deliberando diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres e afiançando apropriada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência física, psicológica, moral, patrimonial e institucional, nos termos da legislação nacional vigente, bem como das normas internacionais de direitos humanos sobre o assunto:

Depreende-se como possibilidade uma proposta de trabalho, por exemplo, de propor encontros/grupos de encontro semanais – com vitimizadores e núcleo familiar em caso de violência doméstica –, com o objetivo de se problematizar as relações por meio de aquisição de novas habilidades sociais ao *vitimizador*, desmistificando a violência como algo comum ou naturalizado; intentando em que eles possam assumir o que fizeram para que haja alguma mudança ou aprendizado; bem como oportunizar um olhar para o desamparo aprendido¹⁵ que liga as *vítimas* aos seus vitimizadores, por conta do compartilhamento de vivências e experiências, que se acredita possa contribuir no enfrentamento do sentimento de impotência e incapacidade das vítimas, por meio do fortalecimento pessoal e autoestima.

Acredita-se que o tratamento legal da violência doméstica no âmbito unicamente repressivo/punitivo não colabora para a superação do problema. Entende-se como indispensável a construção de um novo entendimento conceitual dessa violência doméstica, com destaque nos mecanismos de proteção à vítima, desenvolvendo-se, por meio da educação, novas possibilidades nas relações¹⁶.

Percebe-se que a punição solitariamente não tem proporcionado grandes avanços para os “vitimizadores”, já que “a pena privativa de liberdade tem

15 Amilcar Rodrigues Fonseca Júnior, Tataína Iara Moreno Pickart e Maria Cristina Zago Castelli, “Implicações Metodológicas para o Estudo do Desamparo Aprendido em Humanos”, *Perspectivas*, vol. 2, n. 1, pp. 46-52, 2011.

16 Brasil, *Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*.

prazo para findar, e é necessário dar tratamento digno ao apenado visando restituí-lo à sociedade apto para o convívio pacífico”¹⁷. No entanto, nem sempre isso acontece, e programas de reeducação que serviriam como apoio neste quesito não são prioridades aos olhos da população, pois em uma visão dominante privar os sujeitos do convívio social, da liberdade e puni-los por meio de péssimas condições de vida nos presídios ainda é a melhor solução. Contudo, poder se ia pensar, como propõe Studart, de um outro modo:

A reabilitação social constitui a finalidade precípua do sistema de execução penal, portanto os presos devem ter direito aos serviços que possibilitem e facilitem a reinserção social do condenado, não podendo faltar assistência material, moral e intelectual, indispensáveis à efetivação da readaptação social¹⁸.

Se faz premente a desconstrução da discriminação desta população, com vistas a possibilitar que a sociedade em geral passe a olhar para estas pessoas como seres humanos possuidores de capacidades de se reconstituírem. Defende-se que o sistema carcerário punitivo possa praticar em suas ações intervenções que possibilitem a integração social e trabalhando modos de afastar os sujeitos da criminalidade, como por exemplo oportunizando novos planejamentos de vida¹⁹.

A emergência em se pensar ações concretas se ampara em levantamentos recentes. Em 2019, o Departamento de Pesquisa Judiciária do CNJ – DPJ, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, publicou o Relatório *O Poder Judiciário no Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*; o Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial de Feminicídio, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). O país só perde para El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia em número de casos de assassinato de mulheres. Em comparação com países desenvolvidos, aqui se mata 48 vezes mais mulheres que o Reino Unido, 24 vezes mais que a Dinamarca e 16 vezes mais que o Japão ou Escócia²⁰.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 [Lei Maria da Penha]. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, Presidência da República, 2006.

_____. *Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, Secretaria

17 Cláudia Regina Miranda de Freitas, “O Cárcere Feminino: Do Surgimento às Recentes Modificações Introduzidas pela Lei de Execução Penal”, *Pensar Direito*, 2013, p. 3.

18 Lucia Maria Curvello Studart, “A Reinserção Social dos Egressos do Sistema Prisional Brasileiro: Realidade Ou Utopia?”, *Episteme Transversalis*, vol. 6, n. 1, 2014, p. 15.

19 Maricy Beda Siqueira dos Santos et al., “Do Outro Lado dos Muros: A Criminalidade Feminina”, *Mnemosine*, vol. 5, n. 2, pp. 174-188, 2009.

20 CNJ – Conselho Nacional de Justiça, *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*, Brasília, CNJ, 2019.

Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2011.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres*. Brasília, CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7b7cb-6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>. Acesso em 16 jan. 2020.

ELIAS, Miriam Luciana de Freitas. *Centros de Educação e Reabilitação de Agressores na Lei Maria da Penha*. Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014 (Dissertação de Mestrado em Ciências Criminais).

FONSECA JÚNIOR, Amilcar Rodrigues; PICKART, Tataína Iara Moreno & CASTELLI, Maria Cristina Zago. “Implicações Metodológicas para o Estudo do Desamparo Aprendido em Humanos”. *Perspectivas*, vol. 2, n. 1, pp. 46-52, 2011. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-35482011000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 16 jan. 2020.

FREITAS, Cláudia Regina Miranda de. “O Cárcere Feminino: Do Surgimento às Recentes Modificações Introduzidas pela Lei de Execução Penal”. *Pensar Direito*, 2013. Disponível em: http://revistapensar.com.br/direito/pasta_upload/artigos/a187.pdf. Acesso em 16 jan. 2020.

GUTMANN, Matthew. “O Machismo”. *Antropolítica*, vol. 34, n. 1, pp. 95-120, jan. 2013. Disponível em: <http://www.revistas.uff.br/index.php/antropolitica/article/view/170>. Acesso em 10 jun. 2019.

HANADA, H.; D’OLIVEIRA, A. F. P. L. & SCHRAIBER, L. B. “Os Psicólogos na Rede de Assistência a Mulheres em Situação de Violência”. *Estudos Feministas*, vol. 18, n. 1, pp. 33-59, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v18n1/v18n1a03.pdf>. Acesso em 23 ago. 2019.

LEÔNCIO, Karla L. et al. “O Perfil de Mulheres Vitimizadas e de seus Vitimizadores”. *Revista Enfermagem UERJ*, vol. 16, n. 3, pp. 307-312, 2008.

LIMA, D. C. & BÜCHELE, F. “Revisão Crítica sobre o Atendimento a Homens Autores de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres”. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, vol. 21, n. 2, pp. 721-743, 2011. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/phyisis/2011.v21n2/721-743/pt.pdf>. Acesso em 25 ago. 2019.

LIMA, T. C. S. de & MIOTO, R. C. T. “Procedimentos Metodológicos na Construção do Conhecimento Científico: A Pesquisa Bibliográfica”. *Katálysis*, vol. 10, pp. 37-45, 2007.

ROSA, A. G. et al. “A Violência Conjugal contra a Mulher a Partir da Ótica do Homem Autor da Violência”. *Saúde Soc.*, vol. 17, n. 3, pp. 152-160, 2008. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/sausoc/2008.v17n3/152-160/pt.pdf>. Acesso em 25 ago. 2019.

SANTOS, Maricy Beda Siqueira dos *et al.* “Do Outro Lado dos Muros: A Crimina-lidade Feminina”. *Mnemosine*, vol. 5, n. 2, pp. 174-188, 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/mnemosine/article/view/41439>. Acesso em 25 ago. 2019.

STUDART, Lucia Maria Curvello. “A Reinserção Social dos Egressos do Sistema Pri-sional Brasileiro: Realidade Ou Utopia?”. *Episteme Transversalis*, vol. 6, n. 1, 2014.

Capítulo 16

A INFLUÊNCIA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NOS CORPOS E PENSARES FEMININOS CAPOEIRÍSTICOS

Amanda Silva de Paula

Resumo

O capítulo traz a temática da capoeira enquanto arte que viabiliza a busca por espaços de lutas e resistência do corpo e da voz feminina, sendo ela cultura que estabelece ligação com diferentes formas de comunicação, principalmente quanto a sua ligação com os valores civilizatórios afro-diaspóricos. Este ambiente estabelece comunicação por meio dos cantares, valorizando a oralidade, expressividades corporais, circularidade, ancestralidade carregada de ritualística, no qual não só se gera uma comunicação entre quem participa do ritual, como também a capoeira e seus corpos e pensares se apresentam em uma visibilidade ou divulgação que pode ser compreendida como comunicação pública. Dessa maneira, o texto apresenta uma relação da capoeira enquanto arte em seus diferentes e possíveis meios de comunicabilidade, sendo observada mediante o conceito de Comunicação Pública e, ainda, a partir da ótica de uma sociedade que traz em seus meandros uma estruturação racial e machista.

Objetivos do capítulo

- Analisar as diferentes imagens da capoeira construídas na opinião pública por meio da mídia;
- Entender e relacionar como a capoeira e o gênero se constroem na sociedade a partir da ideia das comunicações;
- Analisar o perigo da história única e eurocêntrica;
- Entender as relações de poder, por meio do poder comunicativo das relações midiáticas públicas e privadas.

INTRODUÇÃO

A trajetória histórica da capoeira tem sua origem no seio de um dos períodos mais violentos da história do Brasil. São necessárias várias revisões históricas para que a temática da escravidão seja mais bem compreendida e apresentada. Omri aponta a capoeira como uma arte com histórico de lutas pela emancipação negra, sendo assim legitimada como uma manifestação cultural libertária por excelência¹. Mas, apesar de hoje muito já ter sido recontado por outros olhares não tão ocidentais, ainda temos alguns pontos pouco revistos, como a dualidade “resistência e opressão” encontrada neste ambiente, resistência enquanto luta de libertação e emancipação dos povos negros e

¹ Omri Breda, “A Capoeira como Prática Educativa Transformadora”, *Revista Educação Pública*, 24 ago. 2010.

opressão enquanto local inserido dentro de uma sociedade racista, machista, que reproduz também essas estruturas.

Neste sentido, a luta das mulheres pelo direito ao espaço, a autonomia e a prática de suas vontades têm se tornado notória, principalmente a partir da consolidação dos direitos humanos na década de 1940. Os movimentos feministas em suas diferentes vertentes passam a ganhar força, consolidando-se e contribuindo para a compreensão da presença da cultura machista e patriarcal em diversos segmentos da sociedade, mantendo-se e reproduzindo-se.

A cultura da capoeira² é uma realização dentro de uma sociedade que se apresenta de formas complexas, com vários campos que necessitam de observações para que possam ser melhorados; podem ser desde observações de violência entre capoeiristas ou até mesmo em letras de músicas que ainda apresentam determinadas formas de racismo e ou machismo. É preciso levar em consideração que uma das primeiras formas de luta desses corpos se deu em um período escravocrata e pós-escravocrata, possibilitando que uma determinada parcela na população, neste caso, a negra, se respaldasse na capoeira como ambiente social de pertencimento e de luta. Segundo Almeida e Setenta³, a capoeira possui interfaces com a questão de raça e gênero, e em diversos momentos foi possível utilizá-la como ferramenta para legitimar corpos femininos e principalmente masculinos⁴. Entretanto, no mesmo período, o sistema colonizador também ditava regras às mulheres, brancas e não brancas, querendo evidenciar uma suposta superioridade masculina eurocêntrica, na tentativa de silenciar e domesticar os corpos femininos, induzindo nos parâmetros da sociedade o seu sistema patriarcal machista. Logo, sendo a capoeira realizada por pessoas que compõem a sociedade em sua amplitude com todos seus prazeres e também seus dessabores, sua realização não seria livre dessas problemáticas todas, em diferentes períodos, em diferentes locais e com suas diferentes necessidades.

Os campos e personagens envolvidos nesta toada de arranjos e desarranjos carregam formas de influências uns sobre os outros, ou, melhor dizendo, principalmente da sociedade sobre o indivíduo, ou ainda, no caso aqui abordado, da sociedade sobre o corpo e a mentalidade feminina.

Joana Tavares nos apresenta o forte vínculo que mulheres capoeiristas estabelecem com a capoeira hoje, possibilitando interpretar que a rejeição gera um forte vínculo, ou seja, o ambiente que a rejeita é o mesmo no qual o afrontamos e nos afirmamos, como meio de resistência, de resgate de me-

2 Sabe-se que a capoeira é uma espécie de cultura que engloba diversas temáticas, que aqui não serão abordadas em sua totalidade, pois o enfoque do capítulo é a questão dos desafios que o corpo feminino apresenta dentro desse espaço que pode ser duplamente visto como luta, sendo ela física e ou por espaços de visibilidades, de direitos, de chegada e permanência.

3 Bruna Setenta Góes Almeida e Aline Maron Setenta, "Mulher na Capoeira: Cultura e Educação em Direitos Humanos", xv Enecult – Encontros de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, BA, 1 a 3 ago. 2019.

4 Visto que historicamente esses espaços eram associados ao universo masculino, tendo maior visibilidade e credibilidade.

mória por meio de uma historicidade que ainda pouco se conta, mas que vem tomado espaços, primeiramente pela apresentação de nomes de capoeiristas como “Maria Cachoeira, Maria 12 Homens, Júlia Endiabrada, Júlia Satanás e outras mulheres que entraram para a história da capoeira, nos séculos passados”⁵.

Neste sentido, este capítulo propõe compreender como a comunicação pública e privada influencia na construção do que é ser pertencente à capoeira, em específico ser mulher e ter seu corpo como parte pertencente deste espaço. O objetivo não é esgotar a temática entre público e privado, sobre cuja origem autores já se debruçaram, foram até a antiguidade histórica e trouxeram os atravessamentos históricos deste conceito, principalmente, considerando a história ocidental, Roma e Grécia, quando foi aventada a divisão entre as duas esferas⁶.

Dessa maneira, serão apresentadas sucintas observações sobre a conceitualização de o que é o público e seus impactos diante da estada feminina na capoeira.

O “OUTRO” COMO CONSTRUÇÃO MIDIÁTICA

Primeiramente quero apresentar a conceitualização de “sociedade ampla”, uma sociedade que apresenta suas diversas e complexas situações, no sentido mais amplo, o que engloba problemas que necessitam de olhares de pensadoras de áreas diversas, para que contribuam cada uma a partir do seu campo de atuação, suas ideias e possibilidades de melhorias.

A capoeira é a realização de uma cultura que não seria possível sem as pessoas suas protagonistas, porém, no trânsito pela sociedade ampla, frequentando diversos ambientes, essas pessoas carregadas de suas cargas culturais levam consigo elementos que podem apresentar construções machistas, racistas, sexistas, homofóbicas, assim como tantos outros elementos dos pensares sociais.

Observando pela generalização do preconceito, a visão apresentada e construída da capoeira é relativa à degradação, construída dentro de uma sociedade escravagista, uma manifestação cultural afro-brasileira torna-se algo realizado por “desocupados”, “vadios” e “baderneiros”⁷. Ainda, segundo Maria Barbosa (2005), a capoeira também foi forjada nos parâmetros da sociedade, além de escravagista, patriarcal, que discriminava a capacidade física e intelectual das mulheres. É neste ambiente extremamente patriarcal, dominador,

5 Joana Brandão Tavares, “Pisada de Cabocla: Capoeira como Veículo de Ancestralidade, Memória e Resgate Feminista da História”, *Revista Feminismos*, vol. 7, n. 3, 2019, p. 112.

6 Fustel de Coulanges, *A Cidade Antiga*, São Paulo, Martin Claret, 2007.

7 Trago os termos entre aspas pois a capoeira, entre os anos de 1890 a 1937, teve-os como nome, quando foi considerada crime. Para saber mais consultar: “Decreto de número 847, de 11 de outubro de 1890, do Código Penal”.

violentador e violador de corpos e saberes femininos, que o óbito do espaço e da voz recaem sobre essas mulheres em suas diversas formas.

“O racismo é processo político”. Político porque, como processo sistêmico de discriminação que influencia a organização da sociedade, depende de poder político, caso contrário seria inviável a “discriminação sistêmica” de grupos sociais inteiros⁸. Essa ciência que nos traz o pensador brasileiro Silvio Almeida é campo para pensar quem são os donos dos grandes meios de comunicação, como se realizam e quais são seus impactos em corpos e pensares de mulheres Pretas.

Diante da visão de autores como Muniz Sodré, nota-se uma trajetória de construção da desumanização da feminilidade da mulher Preta:

O esquecimento histórico e o recalcamento social ajudam o preconceito. No Brasil, por exemplo, as elites posteriores à abolição da Escravatura “esqueceram” de dizer – em seus romances, manuais, ensaios, artigos de jornal etc. – que muitos músicos, pintores, escultores e políticos de destaque na vida nacional nos séculos XVIII e XIX eram negros ou mulatos⁹. Por isso, os “escuros” ficaram relegados, nas representações conscientes e subconscientes do imaginário coletivo, à esfera do popular, do que em princípio dispensa a letra¹⁰.

Nota-se diante dessa questão que produções intelectuais de corpos e mentes pretas são visadas a serem anuladas, gerando grande influência na sociedade contemporânea quanto ao que se construiu diante da ideia de quem foram esses povos e quais papéis desenvolveram dentro da sociedade.

É de natureza consciente afirmar que a capoeira é uma criação intelectual de povos pretos, que “na prática da capoeira, os movimentos estão envolvidos em um universo simbólico que une canto, cantoria, códigos sociais, identificações culturais, coordenação, ritmo, equilíbrio, além da percepção do próprio corpo, dos objetos, das formas, das linhas e das cores”¹¹, sendo ela ambiente de exposição principalmente corporal e oral.

Essa arte apresenta o que pode ser compreendido como elementos dos valores civilizatórios africanos, que não estabelecem, em sua essência, ligação com o patriarcado ocidental, mas sabe-se que “fazer história dos processos implica fazer história das categorias com que os analisamos e das palavras com que os nomeamos”¹². O que implica uma grande questão: como construir a

8 Silvio de Almeida, *O Que É Racismo Estrutural?*, Belo Horizonte, Letramento, 2018, pp. 41-42.

9 O termo mulato é uma expressão de cujo uso deve-se buscar a anulação, exclusivamente devido à conjuntura racista de sua origem, pela junção de palavras, mula + lata, que eram direcionadas tanto às mulheres quanto aos homens Pretos, outrora, mas ainda, com os resquícios do período da escravidão e da sociedade eugenista brasileira, continua a propagação dessa palavra.

10 Muniz Sodré, *Mestre Bimba: Corpo de Mandinga*, ed. Waly Salomão e Maria Vitória de Seixas Caldas, Rio de Janeiro, Pallas, 2008, p. 17”

11 Luzia da Silva Arruda e Yuji Gushiken, “Capoeira: Rituais da Comunicação, Decolonialidade e Vinculações Sociais no Espaço do Jogo”, *RIF - Revista Internacional de Folkcomunicação*, vol. 13, n. 29, 2015, p. 115.

12 Jesus Martín-Barbero, *Dos Meios às Mediações: Comunicação, Cultura e Hegemonia*, trad. Ronald Polito e Sérgio Alcides, 7. ed., 1^a reimpr., Rio de Janeiro, Editora UFRI, 2015, p. 31.

categoría de corpo e mentalidade de mulheres Pretas protagonistas de uma sociedade escravocrata que foram estereotipadas e objetificadas durante séculos, mulheres essas resistentes tanto do escravagismo quanto do seu efeito devastador do patriarcalismo? Obviamente que não se tem uma resposta para algo que apresenta uma complexidade inestimável e que requer contribuições de pensadoras e pensadores de suas mais variadas áreas.

O que é de pretensão deste documento é olhar para a construção, se não a continuação dessas imagens por intermédio de meios de comunicação, considerando que “na televisão a imagem sufoca a análise, o choque condiciona e participa da construção mental”¹³, a escritora nigeriana Chimamanda Adichie aborda essa questão, trazendo novos olhares para a ideia do “outro” como sujeito construído por meio de uma única história, ela, como mulher africana, aponta a partir de suas experiências como o ocidente desenha os africanos:

Se eu não tivesse crescido na Nigéria, e se tudo que eu conhecesse sobre a África viesse das imagens populares, eu também pensaria que a África era um lugar de lindas paisagens, lindos animais e pessoas incompreensíveis, lutando em guerras sem sentido, morrendo de pobreza e AIDS, incapazes de falar por eles mesmos e esperando serem salvos por um estrangeiro branco e gentil¹⁴.

Nos apropriamos de forma tão intensa dessas narrativas que pensar em outros povos ou em outras histórias se torna quase impossível. Chimamanda salienta que essa “história única” esconde um grande perigo, pois passamos a enxergar o “outro” por uma ótica de dominação, “é assim, pois, que se cria uma única história: mostre um povo como uma coisa, como somente uma coisa, repetidamente, e será o que eles se tornarão”¹⁵. A autora alerta ainda ser impossível pensarmos em história única sem falar sobre as relações de poder.

É impossível falar sobre única história sem falar sobre poder. Há uma palavra, uma palavra da tribo igbo, que eu lembro sempre que penso sobre as estruturas de poder do mundo, e a palavra é *nkali*. É um substantivo, que livremente se traduz: “ser maior do que o outro”. Como nossos mundos econômicos e políticos, histórias também são definidas pelo princípio do *nkali*.

Como são contadas, quem as conta, quando e quantas histórias são contadas, tudo realmente depende do poder.

Poder é a habilidade de não só contar a história de uma outra pessoa, mas de fazer a história definitiva daquela pessoa. [...] -

A única história cria estereótipos. E o problema com estereótipos não é que eles sejam mentira, mas que eles sejam incompletos. Eles fazem uma história tornar-se a única história¹⁶.

13 Clóvis de Barros Filho e Pedro Lozano Bartolozzi (colaborador), *Ética na Comunicação: Da Informação ao Receptor*, São Paulo, Moderna, 1995, p. 83.”

14 Chimamanda Ngozi Adichie, “O Perigo da Histórica Única”, *TED Global – Ideas Worth Spreading*, jul, 2019.

15 *Idem*.

16 *Idem*.

Assim, a mídia, os jornais, os meios de comunicação, têm impactos, muitas vezes, devastadores na construção do ser, na construção do outro, influenciando na manutenção dos estereótipos, dentre eles os machistas e racistas.

É sabido que esse assunto não se resume apenas a um grupo ou cultura minoritária, porém, para efeito de qualidade do trabalho aqui apresentado, faço um recorte no viés de gênero e capoeira. O corpo feminino que hoje se apresenta em ambientes de capoeira foi construído com uma visão sobre ele. Para Paula Foltran¹⁷ essa construção ocorre por meio de tecnologias e de discursos institucionais com o poder de controlar o corpo e o campo do significado social e assim produzir, estruturar e promover representações de gênero, em que, a partir dos significados hegemônicos, a ideia de sexo é uma construção social que não se resume apenas nos órgãos genitais, mas sim em valores: homem ativo e protagonista e mulher passiva e permitida.

Hoje esses corpos ainda passam por exposições que não condizem com a realidade vivida dessas pessoas em sua arte, mas que, diante da visão da sociedade ampla construída pelo poder eurocêntrico, contribuem para uma contextualização histórica em que “o receptor de uma imagem reconhece, isto é, identifica os pontos coincidentes entre a imagem e o real. Isso porque a base de nossa apreensão do mundo visual não se altera quando percebemos uma imagem”¹⁸. Ou seja, a imagem dessa sociedade é algo mentalmente construído durante anos, em diferentes contextos, em diferentes grupos sociais, e passa a fazer parte do imaginário, passa a fazer parte da história social.

Nesse contexto, há

[...] na segunda metade do século XX um público enorme de excluídos do sistema de comunicação social que apareciam apenas como objeto de curiosidade em análises românticas e literárias, mas que resistiam, teimosamente, a essa forma de imperialismo cultural via modernização midiática¹⁹.

Sugere-se aqui que essa ideia de pessoas observadas, pessoas-objetos, que não tinham direito a escuta, mas sobre as quais eram construídas as mais diversas romantizações, desvalorizações, estereótipos; no contexto brasileiro, elas são os povos indígenas e os povos pretos, sendo praticamente anulados os corpos e as mentalidades das mulheres desses povos.

As ligações entre passado e presente se estabelecem continuamente, se constroem principalmente no espaço público, “espaço de interação significativa da sociedade, onde ideias e valores são formados, transmitidos, apoiados e resistidos; espaço que, em última instância, se torna um campo de treinamen-

17 Paula Juliana Foltran, “Capoeira é Pra Homem, Menino e Mulher: Angoleiras entre a Colonialidade e a Descolonização”, *Sankofa*, vol. 10, n. 19, pp. 83-106, 2017.

18 Clóvis de Barros Filho e Pedro Lozano Bartolozzi (colaborador), *Ética na Comunicação*, p. 82.

19 Luzia da Silva Arruda e Yuji Gushiken, “Capoeira: Rituais da Comunicação, Decolonialidade e Vinculações Sociais no Espaço do Jogo”, p. 113.

to para ação e reação”²⁰. Ligado por um forte fio condutor, o espaço público estrutura a sociedade atual e continua impactando diretamente corpos femininos e ambientes onde se realiza a capoeira.

“A capoeira sempre implicou risco, competição, simulação e vertigem. Seu espaço reservado é a roda. Na Bahia, o aspecto ‘brincadeira’ servia muito como diversão e treinamento, mas também para encobrir a natureza marcial da prática”²¹. A capoeira é vista como arte a ser pesquisada pelos olhares de estudiosos, que também contribuíram para diversas ideias sobre essa prática. Nelas, dependendo do teor da construção das visões, pode-se observar uma ideologia ou ideia mediante manobras políticas. “A política é processo de distribuição de poder nas instituições do Estado [...] as relações de poder são amplamente baseadas na moldagem da mente humana pela construção de significado por meio da produção de imagens. Lembrem-se: as ideias são imagens”²².

Conforme essa visão de quem terá o poder político, cria-se uma construção da imagem de quem ou de qual grupo se tem pretensões sociais. Hoje, principalmente com as grandes possibilidades de divulgação midiática, essa questão influencia na forma como a sociedade constrói suas visões desses corpos femininos capoeiristas. Em uma sociedade patriarcal e racista, as produções midiáticas são utilizadas de maneira que

[...] é esta noção de mídia de si mesmo que designa o “corpo-mídia”, e não apenas com a ideia de mídia pensada como veículo de transmissão. “A mídia à qual o corpo-mídia diz respeito é o processo de selecionar informações que vão constituindo o corpo”²³.

Essa construção provoca uma outra abordagem, que nos faz olhar para o passado, mais recente e distante, sendo necessárias compreensões não sómente de como se dá essa construção hoje, mas também porque ainda se constroem essas visões, assim como de onde as mesmas surgem, impactando a massificação das ideias em diferentes lugares.

A ideia de uma “sociedade de massas” é bem mais velha do que costumam contar os manuais para estudiosos da comunicação. Obstinados em fazer da tecnologia a causa necessária e suficiente da nova sociedade – e decerto da nova cultura –, a maioria desses manuais situa o surgimento da teoria da sociedade de massas entre os anos 1930-1940²⁴.

20 Manuel Castells, *O Poder da Comunicação*, trad. Vera Lúcia Mello Joscelyne, São Paulo/Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2015, p. 355.

21 Muniz Sodré, *Mestre Bimba: Corpo de Mandinga*, p. 47.

22 Manuel Castells, *O Poder da Comunicação*, p. 247.

23 Christine Greiner apud Luzia da Silva Arruda e Yuji Gushiken, “Capoeira: Rituais da Comunicação, Decolonialidade e Vinculações Sociais no Espaço do Jogo”, p. 115.

24 Jesus Martín-Barbero, *Dos Meios às Mediações*, p. 52.

É necessário observar, diante do trecho anterior, apresentado pelo professor Jesus Martín-Barbero, que tecnologia de comunicação é aquela mais viável de cada período, se hoje temos as mensagens instantâneas de formas diversificadas das redes sociais, até poucas décadas atrás, a carta poderia ser para algumas regiões a tecnologia mais eficiente para contatos entre grupos e ou pessoas, mas há algo em comum entre as duas, a escrita.

O ambiente da capoeira, diante de uma visão colonial, ou mesmo hoje dentro do contexto da colonialidade ainda imperialista, é um ambiente de manifestação que a liga a um passado com memória de construções de opressão, proibições, perseguições e autoritarismo, dessa maneira, “a capoeira é daquelas práticas culturais que escapam da episteme moderna, ocidental e capitalista que, tende a se colocar, a partir da história colonial eurocêntrica, numa dimensão pretensamente universalizante”²⁵. Porém, ainda é importante considerar que mesmo que essa expressão cultural busque suas epistemes, ela nunca escapa inteiramente, considerando seus realizadores e realizadoras transitantes de diversos ambientes que têm em seu seio configurações avessas à capoeira, uma vez que ela passa por uma luta constante de manutenção de sua ancestralidade.

A capoeira na perspectiva decolonial, na medida em que a prática do jogo sugere a produção de um conhecimento coletivo de indivíduos que, em perspectiva étnica, lutam contra a apropriação de seus corpos e contra a imposição de saberes hegemônicos que negam os saberes alheios aos domínios modernos e ocidentais²⁶.

Sabe-se das potências dessa cultura afro-brasileira, mas não se pode negar que ela também está sujeita a fragilidades. Segundo Muniz Sodré²⁷, a capoeira vem sendo utilizada como uma espécie de antídoto da individualidade tão presente em nossa sociedade, que estabelece cada vez mais a velocidade e o consumismo das sociedades capitalistas, podendo ela ser utilizada como forma de reaproximação de pessoas, saberes e fazeres de corpos e mentes presente.

Já para os encaminhamentos finais, ainda é preciso apresentar sucintamente duas questões que nos ajudam a compreender melhor os desdobramentos das comunicações públicas, as quais afetam a nossa sociedade e suas diferentes camadas; cabe também considerar que essa relação não se separa das influências da comunicação realizada por interesses privados. Considerando a comunicação da instituição pública como

[...] aquela comunicação realizada por uma administração pública (ente público ou serviço público), seja central ou periférica, e reconhecida como tal; esta

25 Luzia da Silva Arruda e Yuji Gushiken, “Capoeira: Rituais da Comunicação, Decolonialidade e Vinculações Sociais no Espaço do Jogo”
“”, p. 110.

26 *Idem, ibidem.*

27 Muniz Sodré, *Mestre Bimba: Corpo de Mandinga*.

atribuição deve poder ser operada por qualquer um, mediante a presença, explícita e clara, da assinatura da fonte²⁸ (GRANDI, 2002, p. 24).

Pode-se pensar que as comunicações públicas nem sempre podem fornecer contribuições para a sociedade em sua amplitude, isso se apresenta se observarmos as oscilações dos diversos perfis governamentais que a história do Brasil teve, assim como a capoeira também atravessa – diante de uma democracia extremamente fragilizada, seus governantes produzem suas imagens de acordo com seus interesses, visando por muitas vezes seus benefícios próprios, o que pode ser visto como uma espécie de populismo.

Essa comunicação é produzida com intenções direcionadas à sociedade, buscando afetar esse meio politicamente, para que haja, por meio dessa prática, a projeção de determinadas imagens, assim como apresentado nesta escrita quanto às imagens sociais construídas sobre cada corpo socialmente articulado em diversos locais, transitantes, propagadores de ideias e reprodutores de suas próprias subjeções a partir de suas próprias interpretações.

Dessa maneira, é válido pensar a definição apresentada a seguir, a qual se refere ao público ao qual são direcionadas as comunicações públicas.

[...] aos cidadãos ou às organizações, quando se apresenta como comunicação externa direta; aos meios de massa, quando quer atingir os cidadãos ou as organizações através da mediação de cabeçalhos informativos; a quem opera dentro das instituições públicas, quando se apresenta como comunicação interna²⁹.

As comunicações entendidas como públicas podem causar diferentes reações em pessoas que estão inseridas em uma mesma contextualização social, dada a complexidade de interpretação entre o público e o privado, em que existem interesses de trazer as mentalidades das diversas camadas da sociedade, mediante a apresentação de conteúdos privados. Ainda nesse bojo, diante dos emaranhados de informações, ainda existe a comunicação pública produzida pelos interesses privados. Dada a complexidade da temática, talvez apresentar aqui o que foi visto como a construção da imagem da mulher diante da comunicação pública seja algo enviesado pelos interesses de pessoas ou até mesmo de corporações que apresentam interesses capitalistas.

Observar os impactos de transformações, no que se refere à avaliação entre o que pode ser bom e que pode ser prejudicial para mulheres capoeiristas, principalmente mulheres Pretas, também está relacionado com o quanto essas pessoas adquiriram de informação referente à temática que envolve a capoeira, as lutas dessas mulheres por suas entradas e permanência nesses espaços, assim como a desconstrução de objetificações desses corpos e mentes.

28 R. Grandi, *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*, Roma, Carocci, 2002, p. 12.

29 *Idem*, p. 24.

Em outras palavras, a educação, mas também como essas mulheres receberam essa educação, influencia diretamente na forma como serão recebidas essas informações, apresentadas em uma extensa malha de complexidades interpretativas de diversas ideologias, que podem ser ainda machistas, ainda racistas, ainda sexistas, mas que, ainda assim, camufladas diante de tantas estratégias apresentadas pelas mentes burocratas que podem pensar a apresentação da capoeira, por exemplo, em uma rede de transmissão pública, como corpos de mulheres capoeiristas hipersexualizadas, realizando propagandas para determinados locais que irão lucrar com o turismo, e sabe-se que quem mais lucra com o turismo são os comerciantes e ou empresários que não possuem uma relação com a capoeira, muito menos com esses corpos, mentes, saberes e fazeres femininos ali presentes.

Dada essa apresentação, existe esse emaranhado entre o que é público e o que é privado, que em algumas esferas pode até ser mais perceptível, como na própria política, mas que, por outro lado, se torna de difícil compreensão a quem essa política está procurando atender, mesmo quando se refere a políticas públicas, não que essas intenções sejam deturpadas, mas sim que a sociedade, a qual mais necessita desses atendimentos, está tão violentada pelas diversas esferas do Estado que essas camadas sociais já não acreditam nem em um, nem em outro, é como se estivessem à deriva em uma mar de problemas, em um bote furado, sem bússola, sem remo, sem rumo e sem esperar por alguém que pudesse resgatá-las.

Dada a complexidade deste tema, foi natural realizar diversos saltos na construção dessa escrita, na qual, mesmo que sem espaço, ousei escrever de maneira sucinta sobre esse olhar social que envolve o público, o privado, a construção imaginativa do ser e a questão da comunicação pública relacionada às maneiras influentes nos corpos e pensares femininos capoeiristas. Também sabemos que esses corpos são os primeiros a serem afetados por problemas, mas, quanto aos benefícios, serão quase sempre os últimos a receberem seus devidos prestígio, dessa maneira, são alvos de mazelas sociais; ao contrário, quando têm suas necessidades atendidas, é sabido que os corpos e pensares de mulheres brancas já as tiveram antes.

Dessa maneira continuam nossos encontros e desencontros!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ideias aqui apresentadas são elementos construídos a partir dos estudos de intelectuais de áreas que contribuem para a validação da ideia de que a comunicação, pela maneira que se concretiza, estabelece uma forte influência nos pensares femininos, assim como impacta o modo como esses corpos se apresentam e se comportam diante de diversas influências sociais que são

observadas dentro da prática da capoeira, refletindo suas ações a partir de uma sociedade ampla, que apresenta diversas problemáticas que envolvem as variadas formas machistas de uma sociedade constituída por influências patriarcais.

Coube nestas escritas observar algumas das ligações entre capoeira e sociedade, tendo suas realizações sociais estabelecidas pelo que se pode imaginar como uma ponte, realizada pela comunicação pública, que construiu, constrói, alterando não somente os locais transitáveis de mulheres, especificamente aqui, sobre a capoeira, mas também alterando os comportamentos e pensares dessas mulheres dentro desse campo de luta pela presença, mas também permanência, assim como pensares femininos.

Dessa forma, dada a complexidade do assunto, é uma temática que necessita de muitas atenções, continuidades, escritas, reescritas, pensares e repensares, construções e desconstruções de ideias estereotipadas da imagem da mulher capoeirista.

Outra questão que se considera pertinente de observação é o quanto se relacionam as construções de imagens referentes a algo que se tem suas pretensões de dominação, de objetivações políticas, em que os estereótipos permanecem durante muitos anos, sólidos, com dificuldades de reversão, diante de um contexto onde a não aproximação das culturas de matriz africana são agravadas pela problemática da falta de educação de qualidade em grandes proporções que poderia contribuir para a dissolução de imagens construídas, tanto ao que se refere à própria capoeira quanto ao corpo da mulher capoeirista.

Por fim, como um panorama geral dessa escrita, realizada sem uma delimitação temporal e nem geográfica, esta apresenta uma relação entre as dificuldades da luta de desconstrução imagéticas que foram construídas e ainda mantidas, sendo a capoeira, sem romantização, um ambiente que envolve problemas também presentes em nossa sociedade ampla.

REFERÊNCIAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. “O Perigo da Histórica Única”. *TED Global – Ideas Worth Spreading*, jul, 2019. Disponível em: https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/transcript?language=pt#t-52311. Acesso em 15 abr. 2021.

ALMEIDA, Bruna Setenta Góes & SETENTA, Aline Maron. “Mulher na Capoeira: Cultura e Educação em Direitos Humanos”. *xv EneCult – Encontros de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Salvador, BA, 1 a 3 ago. 2019. Disponível em: <http://www.ene cult.ufba.br/modulos/submissao/Upload-484/111489.pdf>. Acesso em 15 abr. 2021.

ALMEIDA, Silvio de. *O Que É Racismo Estrutural?* Belo Horizonte, Letramento, 2018.

ARRUDA, Luzia da Silva & GUSHIKEN, Yuji. “Capoeira: Rituais da Comunicação, Decolonialidade e Vinculações Sociais no Espaço do Jogo”. *RIF – Revista Internacional de Folkcomunicação*, vol. 13, n. 29, pp. 108-123, 2015.

BARBOSA, Maria José Somerlate. “A Mulher na Capoeira”. *Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies*, vol. 9, n. 1, pp. 9-28, 2005. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/378439/summary>. Acesso em 15 abr. 2021.

BARROS FILHO, Clóvis & BARTOLOZZI, Pedro Lozano (colaborador). *Ética na Comunicação: Da Informação ao Receptor*. São Paulo, Moderna, 1995.

BREDA, Omri. “A Capoeira como Prática Educativa Transformadora”. *Revista Educação Pública*, 24 ago. 2010. Disponível em: <https://portalcapoeira.com/download/a-capoeira-como-pratica-educativa-transformadora/>. Acesso em 20 abr. 2021.

CASTELLS, Manuel. *O Poder da Comunicação*. Trad. Vera Lúcia Mello Joscelyne. São Paulo/Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2015.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo, Martin Claret, 2007.

FOLTRAN, Paula Juliana. “‘Capoeira é Pra Homem, Menino e Mulher’: Angoleiras entre a Colonialidade e a Descolonização”. *Sankofa*, vol. 10, n. 19, pp. 83-106, 2017.

GRANDI, R. *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*. Roma, Carocci, 2002.

MARTÍN-BARBERO, Jesus. *Dos Meios às Mediações: Comunicação, Cultura e Hegemonia*. Trad. Ronald Polito e Sérgio Alcides. 7. ed., 1ª reimpr. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2015.

SODRÉ, Muniz. *Mestre Bimba: Corpo de Mandinga*. Ed. Waly Salomão e Maria Vitória de Seixas Caldas. Rio de Janeiro, Pallas, 2008.

TAVARES, Joana Brandão. “Pisada de Cabocla: Capoeira como Veículo de Ancestralidade, Memória e Resgate Feminista da História”. *Revista Feminismos*, vol. 7, n. 3, pp. 112-124, 2019.

Capítulo 17

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA CONTRA A MULHER

Maria Sylvia Aparecida de Oliveira

Resumo

A comunicação pública é analisada pelos especialistas não só do ponto de vista da comunicação governamental, mas também pela forma como os sujeitos de direito privado atuam nesta temática. O debate público sobre a violência contra as mulheres muito se deve à atuação das organizações da sociedade civil: de mulheres, organizações feministas instituídas ao longo das últimas três décadas. Este trabalho visa refletir sobre o papel estabelecido para a comunicação pública nos Planos Nacionais de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, publicados em 2008 e 2013.

Objetivos do capítulo

- Analisar o papel estabelecido para a comunicação pública nos Planos Nacionais de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, publicados em 2008 e 2013.
- Traçar o histórico de evolução legislativa do combate à violência contra a mulher no Brasil.

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a comunicação pública, tema estruturado na Europa durante a década de 1980, são muito recentes no Brasil. O trabalho mais consagrado nesta área é o de Mariângela Haswani, que vê na comunicação pública uma forma de garantia de direitos¹.

Tiago Manieri e Eva Marcia A. Ostrasky Ribeiro relacionam a comunicação pública com o exercício da cidadania em um regime democrático, buscando referência em Jorge Duarte².

Comunicação pública, então, deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. 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 participarativamente, de obter orientação, educação e diálogo³.

No entanto, podemos perceber uma utilização da comunicação pública como forma de propaganda governamental que se inicia em 1964, no perí-

1 Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado).

2 Tiago Manieri e Eva Marcia A. Ostrasky Ribeiro, "A Comunicação Pública como Processo para o Exercício da Cidadania: O Papel das Mídias Sociais na Sociedade Democrática", *Organicom*, ano 8, n. 14, 1º sem. 2011.

3 *Idem*, p. 4.

odo de ditadura militar. As pessoas que viveram esse período de arbítrio se recordaram do célebre *slogan* “Brasil, ame-o ou deixe-o”, utilizado durante o governo do Emílio Garrastazu Médici, entre 1969 e 1974⁴. Em 1979, durante o governo do general João Batista de Oliveira Figueiredo foi criada a Secretaria de Comunicação Social – Secom.

De lá para cá, a comunicação pública tem sempre um viés de propaganda política, com a diferença de que no período de governos militares a propaganda era utilizada para exaltar a administração militar.

A redemocratização do país, iniciada na segunda metade da década de 1980, possibilitou um processo constituinte que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37 dispõe: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impensoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Não obstante o mandamento constitucional, a comunicação pública, da forma como realizada nos três níveis de governo, municipal, estadual e federal, na realidade, promove os seus governantes, num flagrante desrespeito à normativa da impensoalidade.

Mas podemos verificar, também, o uso da comunicação pública para informação da população. Em 2014, o Ministério da Saúde, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos, lançou uma campanha para o combate ao racismo no Sistema Único de Saúde – sus, com o *slogan* “Racismo faz mal à saúde. Denuncie!”, hoje esquecida⁵. Campanhas deste tipo se aproximam da compreensão de Mariângela Haswani de que a informação estatal deve ter a função de garantir direitos.

ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA CONTRA A MULHER

É também na década de 1980 que a temática sobre a violência contra a mulher deixa a esfera privada para se tornar um debate público. O movimento feminista desde final de 1970 já organizava manifestações de rua contra as absolvições, nos tribunais de júri, de homens que haviam assassinado suas companheiras, ficando impunes de seus crimes com base na tese da “legitima defesa da honra”. A participação na campanha pela redemocratização levou as mulheres a trabalharem em propostas específicas de enfrentamento à violência e a todas as demais formas de discriminação.

Durante o período de redemocratização do país, pensando o Estado como alvo principal de sua ação política, o movimento organizado de mulheres atuou fortemente no processo constituinte, elaboraram propostas impor-

4 “Emílio Médici: Biografia e Governo”, *Toda Matéria*, s. d.

5 Nadine Nascimento, “Campanha de Combate ao Racismo no sus É Esquecida pelo Ministério da Saúde”, *Brasil de Fato*, 1º fev. 2020.

tantes que buscaram incluir na Constituição Federal de 1988, por exemplo, a garantia do direito das mulheres de viverem uma vida sem violência.

Esse trabalho resultou no texto constitucional do artigo 226, que dispõe que a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. “[...] § 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

Num período em que o Estado brasileiro atuava no sentido de fortalecer a democracia, buscando a participação social de forma diversa e inclusiva e atuando fortemente para amenizar as desigualdades de gênero, pensando suas interseccionalidades, a implantação de políticas de promoção da igualdade de gênero e raça foi intensificada no Brasil no início dos anos 2000, juntamente com um conjunto de diretrizes que deveriam orientar as práticas de gestão, sobretudo as noções de transversalidade e intersetorialidade, noções compreendidas, conforme o Plano Nacional de Direitos Humanos, como centrais para alcançar “condicionantes ‘multidimensionais’ de situações de desigualdade”⁶ e que estão ancoradas “na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos”⁷.

Na formulação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007⁸ foi introduzida a transversalidade como diretriz para a gestão do governo federal, em especial no que concerne “às ações voltadas para determinados grupos populacionais e aos temas que os afetam”⁹. O relatório de Avaliação do PPA para o ano de 2005 explicitou a transversalidade como “uma forma de institucionalização de uma cultura de planejamento, gestão e avaliação que considere essas perspectivas no âmbito das políticas públicas, envolvendo os diversos setores da sociedade, com o objetivo de reduzir as desigualdades existentes”¹⁰.

Em março de 2001 o Brasil foi responsabilizado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso das graves violências e tentativa de assassinato sofridas pela farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes, pelo seu marido, por

[...] violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, assegurados pelos artigos 8 e 25 da Convenção Americana em concordância com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos, prevista no artigo 1(1) do referido instrumento pela dilação injustificada e tramitação negligente deste caso de violência doméstica no Brasil¹¹.

Na tentativa de responder às recomendações da Corte Interamericana, uma das providências do Estado brasileiro foi a criação da Secretaria de Políti-

6 Silvia Aguião, “Quais Políticas, Quais Sujeitos? Sentidos da Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Brasil (2003-2015)”, *Cadernos Pagu*, vol. 51, 2017, p. 77.

7 Brasil, 2010, p. 7.

8 Brasil, Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

9 Ipea, 2009, p. 779.

10 Brasil, 2006, p. 59.

11 OEA – Organização dos Estados Americanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos – Relatório 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Fernandes. Brasil, 4 abr. 2001.

cas PÚblicas para Mulheres, com *status* de Ministério, e, no âmbito desta Secretaria, foram sistematizados dois Planos Nacionais de Políticas Para Mulheres, em 2005 e 2008, após a realização das I e II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, organizadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

O primeiro Plano Nacional de Política para Mulheres, objetivando uma forma articulada de promoção de igualdade entre homens e mulheres, elaborado em 2005, previa 199 ações distribuídas em 26 prioridades. O PNPM já propunha como um de seus eixos intersetorial e prioritário o enfrentamento à violência contra a mulher¹².

Para dar concretude às ações de enfrentamento à violência contra a mulher, a Secretaria de Políticas para Mulheres estruturou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, lançada em 2011, com a finalidade de “estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência”¹³. A Política consiste numa estratégia de integração entre governo federal, estadual e municipal no que concerne às ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e de descentralização das políticas públicas referentes à temática, por meio de um acordo federativo que tem por base a “transversalidade de gênero, a interseitorialidade e a capilaridade das ações e estratégias”¹⁴.

O conceito de violência contra as mulheres adotado pela Política Nacional, amplo e abarcando diferentes expressões de violência, fundamenta-se na definição da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), aprovada em 9 de junho de 1994. A convenção representa um dos principais tratados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) relativo aos direitos humanos das mulheres, sobretudo porque foi pioneira em definir a violência contra as mulheres como uma violação de direitos humanos, direito cujos exercício e reconhecimento comumente são limitados¹⁵.

A versão mais recente do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015) apresenta a transversalidade como “princípio orientador de todas as políticas públicas”. A normativa entende transversalidade das políticas de gênero como um construto teórico e um conjunto de ações e de práticas políticas e governamentais:

Como construto teórico orientador, a transversalidade das políticas de gênero consiste em ressignificar os conceitos-chave que possibilitam um entendimen-

12 Brasil. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, Brasília, 2011.

13 *Idem*, p. 9.

14 *Idem*, p. 17.

15 Alda Facio, *La Responsabilidad Estatal Frente Al Derecho Humano a la Igualdad*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014 (Reflexiones Contemporaneas).

to mais amplo e adequado das estruturas e dinâmicas sociais que se mobilizam – na produção de desigualdades de gênero, raciais, geracionais, de classe, entre outras. Já enquanto conjunto de ações e de práticas, a transversalidade das políticas de gênero constitui uma nova estratégia para o desenvolvimento democrático como processo estruturado em função da inclusão sociopolítica das diferenças tanto no âmbito privado quanto no público; sendo também, e sobretudo, necessária nos espaços de relação de poder e de construção da cidadania¹⁶.

Segundo Aguião, conforme a estruturação administrativa a transversalidade adquire diferentes sentidos – sujeitos de agendas específicas, temas a serem abordados e práticas de gestão –, mas, sobretudo “surge como sinal de investimento governamental em promoção e garantia de igualdade a partir do reconhecimento das diferenças”¹⁷.

O preâmbulo da Convenção já explicita o entendimento de que a violência contra mulheres constitui violação de direitos humanos e liberdades fundamentais, por se constituir em ofensa à dignidade e limitar o desenvolvimento individual e social das mulheres, além de impedir a sua participação igualitária em todas as esferas da vida social¹⁸. Pelos seus artigos 1º e 2º, ela introduz no sistema interamericano o conceito de violência contra as mulheres, apontando para seu caráter sistêmico, ao dizer que ela se configura como toda conduta que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada, baseada no gênero¹⁹.

A normativa internacional dispõe a violência de gênero contra mulheres como aquela: i. que ocorre dentro da família ou unidade familiar ou em qualquer relacionamento interpessoal; ii. a violência praticada no espaço público, como local de trabalho, instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro e cometida por outros agentes; iii. violência cometida pelo poder estatal de maneira arbitrária²⁰.

O documento, desse modo, traz um conceito abrangente de violência, tanto no que se refere ao tipo de violência praticada como ao lugar da realização dessa violência, que não se limita à violência praticada no âmbito doméstico e familiar, bem como àquele que produz a violência. A Convenção estabelece ainda que os Estados devam dar especial atenção a violências que as mulheres podem sofrer em razão das múltiplas formas de discriminação, relacionadas a fatores como classe, raça/etnia, religião, deficiência, condição de migrante ou refugiada ou privação de liberdade. Reconhece-se, portanto, a importância da perspectiva interseccional no enfrentamento às violências

16 Brasil, *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013, p. 10.

17 Silvia Aguião, “Quais Políticas, Quais Sujeitos?”, p. 95.

18 OEA – Organização dos Estados Americanos, *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* [“Convenção de Belém do Pará”], Adotada em Belém do Pará, Brasil, 9 jun. 1994.

19 *Idem*.

20 *Idem*.

de gênero contra as mulheres, que atingem, desproporcionalmente, apenas algumas delas²¹.

A Política Nacional, em consonância com tal entendimento, dispõe como objetivo principal o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão ampla e integral dessa violência. Além disso, propõe como diretriz “reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão de mulheres”²² e que precisa ser tratada de forma transversal no campo das políticas públicas.

Na Política Nacional, o conceito de enfrentamento (à violência contra mulheres) refere-se à “implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões”²³. O que requer, por sua vez, a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão – saúde, segurança pública, justiça, educação, entre outros. No Brasil, o caso Aline Pimentel é o exemplo clássico de dimensões raciais da violência contra a mulher, em sentido amplo, e de dimensões de gênero do racismo institucional, que vêm sendo ignoradas ou pouco consideradas no desenho de políticas públicas de enfrentamento a ambos²⁴.

O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E A COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Conforme discorremos acima, é inegável a complexidade do fenômeno da violência contra a mulher. Sabemos que se trata de um fenômeno carregado de contextos culturais – o machismo, o sexismo, o patriarcado são seus elementos estruturantes, por isso a necessidade de que a implementação de políticas públicas seja feita de forma transversal, com o envolvimento de todas as áreas de governo.

Neste sentido, os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres foram muito bem estruturados. Em 2008, o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres nascia bem mais robusto, em 12 capítulos, incluindo previsão orçamentária específica.

21 Kimberlé Crenshaw, “Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero”, *Estudos Feministas*, vol. 7, n. 12, 2002.

22 Brasil. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, p. 32.

23 *Idem*, p. 25.

24 Ana Luiza Pinheiro Flauzina, “Lei Maria da Penha: Entre os Anseios da Resistência e as Posturas de Militância”, em Ana Luiza Pinheiro Flauzina, Felipe Freitas, Hector Vieira e Thula Pires, *Discursos Negros: Legislação Penal, Política Criminal e Racismo*, Brado Negro, 2015; Ísis Aparecida Conceição, “Justiça Racial e a Teoria Crítica Racial no Brasil: Uma Proposta de Teoria Geral”, em Denise Auad e Bruno Batista da Costa de Oliveira (orgs.), *Direitos Humanos, Democracia e Justiça Social: Uma homenagem à Professora Eunice Prudente – Da Militância à Academia*, São Paulo, Letras Jurídicas, 2017, pp. 167-204; Bruna Cristina Jaquetto Pereira, *Tramas e Dramas de Gênero e de Cor: A Violência Doméstica e Familiar contra Mulheres Negras*, Brado Negro, 2016.

No caso específico do Capítulo IV, que trata do enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, só há uma menção explícita à atuação da Secom, que visa no Plano de Ação – Prioridade 4 – Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência, no sentido de “4.1.12. elaborar e implementar a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta”²⁵, com prazo de atuação até 2011, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Polícia Federal e Secretaria Geral da Presidência da República.

Na mesma linha, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015), mais recente, prevê a atuação da Secom: “Plano de ação Linha de ação 4.1. Ampliação e fortalecimento da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência”²⁶.

Trouxemos aqui a importância de tratar a temática do enfrentamento da violência contra a mulher de forma transversal. Tanto o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres de 2008²⁷ quanto o PNPM de 2013-2015²⁸ entendem essa transversalidade como uma metodologia:

A própria metodologia de revisão do PNPM refletiu os avanços já mencionados, ao transferir para o seu Comitê de Articulação e Monitoramento a responsabilidade pela condução do processo. Foram convocados não apenas os órgãos que já integravam o Comitê, mas também representantes dos novos setores governamentais que passaram a constituir-lo frente às demandas surgidas na II CNPM. São eles: Ministério da Cultura, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Comunicação, Secretaria Geral, Casa Civil, Ipea e Funai²⁹.

No entanto a participação da Secom em apenas um eixo do Plano de Ação, no Capítulo IV já mencionado, com ênfase na situação de violência das mulheres do campo e da floresta, em nosso entendimento deixa uma grande lacuna no enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres. A participação da Secom, por intermédio de campanhas coordenadas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, poderia contribuir substancialmente com este enfrentamento, tendo em vista seu papel estratégico no que concerne à comunicação.

Em entrevista veiculada pela Agência Brasil em 17 de outubro de 2011, a então secretária do órgão, Samanta Sallun, acompanhada do secretário de

25 Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2008.

26 Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres, *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, Brasília, Secretaria de Políticas para Mulheres, 2013, p. 46.

27 Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, p. 23.

28 Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres, *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, p. 24.

29 Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, p. 23.

imprensa José Ramos, “detalha a função da Secom na missão de estreitar o diálogo entre governo, mídia e sociedade”³⁰

Buscamos no site da Secom informações sobre a forma como se deu a elaboração e implementação da Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, mas muitas informações se perderam, foram tiradas do ar nesta gestão governamental. Todavia, o documento do II PNPM informa que a política foi implementada no prazo estipulado, 2011³¹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afirmamos no item II deste trabalho que a temática da violência contra a mulher deixou a esfera privada e ganhou espaço de discussão pública, em razão da luta do movimento de mulheres. A criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, promessa de campanha do governo Luiz Inácio Lula da Silva, é fruto da luta dessas mulheres. Se é missão da Secom “estreitar o diálogo entre governo, mídia e sociedade” entendemos que este órgão deveria estar envolvido de forma a dar maior engajamento às campanhas elaboradas pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, enfatizando o trabalho de desconstrução dos elementos estruturantes da violência contra as mulheres, já que a comunicação pública não deve ser vista apenas como comunicação feita pelos governos, como comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política.

Se toda mulher tem direito a uma vida livre de violência³², quando pensamos uma comunicação pública que vise a atuar no enfrentamento à violência doméstica, os resultados devem convergir para que as mulheres, enquanto pessoas inseridas na sociedade, sejam capazes de exercer seus direitos dentro do contexto no qual se encontram. Conforme destaca Mariângela Haswani:

[...] os pontos de vista mais consagrados destacam que a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social. Seu objetivo são temas de interesse geral. E sua finalidade é contribuir para a realização desse interesse³³.

A comunicação pública é analisada pelos especialistas não só do ponto de vista da comunicação governamental, mas também pela forma como

30 Agência Brasília. “O Papel Estratégico da Comunicação”. *Agência Brasília*, s. d.

31 Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, p. 106.

32 Lei nº 11340, de 07 de agosto de 2006 – Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

33 Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, p. 124.

os sujeitos de direito privado atuam nesta temática. O debate público sobre a violência contra as mulheres muito se deve à atuação das organizações da sociedade civil: de mulheres, organizações feministas instituídas ao longo das últimas três décadas. Mas, como nos informa Haswani, a comunicação pública das instituições governamentais é um serviço público que visa, principalmente, o direito à informação, uma informação que possibilite o exercício de direitos e garantias fundamentais fundantes de um Estado Democrático de Direito, portanto, deveriam cumprir sua adesão às Convenções, tratados e internacionais que versam sobre as formas de prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres e investir fortemente na comunicação governamental como forma de garantir direitos³⁴.

Este singelo trabalho é apenas o início de uma discussão que poderia ser tema de uma pesquisa sobre de que forma a comunicação pública poderia impactar positivamente no enfrentamento à violência contra as mulheres em todas as suas formas, posto ser essa um instrumento de garantia dos direitos fundamentais (individuais e sociais)³⁵, considerando o direito das mulheres de viverem uma vida sem violência.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASÍLIA. “O Papel Estratégico da Comunicação”. *Agência Brasília*, s. d. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br>. Acesso em 22 maio 2021.
- AGUIÃO, Silvia. “Quais Políticas, Quais Sujeitos? Sentidos da Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Brasil (2003-2015)”. *Cadernos Pagu*, vol. 51, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/18094449201700510007>.
- BARSTED Leila Linhares. “Lei Maria da Penha: Uma Experiência Bem-Sucedida de Advocacy Feminista”. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha Comentada em uma Perspectiva Jurídico-Feminista*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.
- BOTELHO, Denise & NASCIMENTO, Wanderson Flor do. “Celebração Móvel: Políticas Públicas, Transversalidade e Interseccionalidade de Gênero e Raça”. In: SANTOS, Deborah Silva; GARCIA-FILICE, Renísia Cristina & RODRIGUES, Ruth Meyre Mota. *A Transversalidade de Gênero e Raça nas Políticas Públicas*. São Paulo, Comunicação Integrada, 2016.
- BRASIL. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.933.htm. Acesso em 22 maio 2021.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, Secretaria de Políticas

34 *Idem*, p. 199.

35 *Idem*, p. 195.

para Mulheres, 2013.

_____. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

CARDOSO, Cláudia Pons. *Outras Falas: Feminismos na Perspectiva de Mulheres Negras Brasileiras*. Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2012 (Tese de Doutorado em Estudos de Gênero, Mulher e Feminismo).

CARNEIRO, Sueli. *A Construção do Outro como Não Ser como Fundamento do Ser*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2005 (Tese de Doutorado em Educação).

_____. “Enegrecer o Feminismo: A Situação da Mulher Negra na América Latina a Partir de uma Perspectiva de Gênero”. In: *Racismos Contemporâneos*. Org. Ashoka Empreendedores Sociais e Takano Cidadania. Rio de Janeiro, Takano Ed., 2003 (Valores e Atitudes, Série Valores, 1: Não Discriminação).

CHAVES, Marjorie Nogueira. *As Lutas das Mulheres Negras: Identidade e Militância na Construção do Sujeito Político*. Brasília, Universidade de Brasília, 2008 (Dissertação de Mestrado).

COLLINS, Patricia Hill. *Pensamento Feminista Negro: Conhecimento, Consciência e a Política do Empoderamento*. Trad. Jamille Pinheiro Dias. São Paulo, Boitempo, 2019.

_____. “The Difference that Power Makes: Intersectionality and Participatory Democracy”. *Investigaciones Feministas Rev.*, vol. 8, pp. 19-39, 2017.

CONCEIÇÃO, Ísis Aparecida. “Justiça Racial e a Teoria Crítica Racial no Brasil: Uma Proposta de Teoria Geral”. In: AUAD, Denise & OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Justiça Social: Uma homenagem à Professora Eunice Prudente – Da Militância à Academia*. São Paulo, Letras Jurídicas, 2017, pp. 167-204.

CRENSHAW, Kimberlé. “A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero”. In: *Cruzamentos: Raça e Gênero*. Brasília, Unifem, 2004.

_____. “A Urgência da Interseccionalidade”. *TED Talk*, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=akOe5-UsQ2o&t=4s>. Acesso em 15 maio 2021.

_____. “Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero”. *Estudos Feministas*, vol. 7, n. 12, 2002.

CURIEL, Ochy. “Los Apostes de las Afrodescendientes a la Teoría y la Práctica

Feminista: Desuniversalizando el Sujeto “Mujeres”. In: *Perfiles del Feminismo Iberoamericano*. Vol. 3. Buenos Aires, Catálogos, 2007.

“EMÍLIO Médici: Biografia e Governo”. *Toda Matéria*, s. d. Disponível em <https://www.todamateria.com.br/>. Acesso em 6 maio 2021.

FACIO, Alda. *La Responsabilidad Estatal Frente Al Derecho Humano a la Igualdad*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014 (Reflexiones Contemporaneas).

FARAH, M. F. S. “Gênero e Políticas Públicas”. *Revista Estudos Feministas*, vol. 12, n. 1, pp. 47-71, 2004.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. “Lei Maria da Penha: Entre os Anseios da Resistência e as Posturas de Militância”. In: FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; FREITAS, Felipe; VIEIRA, Hector & PIRES, Thula. *Discursos Negros: Legislação Penal, Política Criminal e Racismo*. Brasília, Brado Negro, 2015.

_____. & FREITAS, Felipe da Silva. “Do Paradoxal Privilégio de Ser Vítima: Terror de Estado e a Negação do Sofrimento Negro no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 135, pp. 15-32, 2017.

GONZÁLEZ, Lélia. “A Importância da Organização da Mulher Negra no Processo de Transformação Social”. *Raça e Classe*, ano 2, n. 5, p. 2, nov.-dez. 1988.

_____. “Racismo e Sexismo na Sociedade Brasileira”. Apresentado na Reunião do Grupo de Trabalho Temas e Problemas da População Negra no Brasil. *IV Encontro Anual da Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa nas Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 31 out. 1984.

GREGORI, Maria Filomena & DEBERT, Guita Grin. “Violência de Gênero. Novas Propostas, Velhos Dilemas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, pp. 165-185, 2008.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado).

HOOKS, bell. “Vivendo de Amor”. In: WERNECK, Jurema; MENDONÇA, Maísa & WHITE, Evelyn, C. (orgs.). O Livro da Saúde das Mulheres Negras: Nossos Passos Vêm de Longe. Trad. Maísa Mendonça, Marilena Agostini e Maria Cecília MacDowell. Rio de Janeiro, Pallas/Criola, 2000, pp. 188-198 [texto com adaptações].

IGREJA, Rebecca Lemos. “Direito como Objeto de Estudo Empírico: O Uso de Métodos Qualitativos no Âmbito da Pesquisa Empírica em Direito”. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). *Pesquisar Empiricamente o Direito*. São Paulo, Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ONU Mulheres; SPM – SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES & SEPPIR – SECRETARIA DE POLÍTICAS DE

PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. 4. ed. Brasília, Ipea, 2011.

LYRIO, Caroline & PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. “Teoria Crítica da Raça como Referencial Teórico Necessário para Pensar a Relação entre Direito e Racismo no Brasil”. In: Conpedi/UFS (org.). *Direitos dos Conhecimentos*. Florianópolis, Conpedi, 2015.

MANIERI, Tiago & RIBEIRO, Eva Marcia A. Ostrasky. “A Comunicação Pública como Processo para o Exercício da Cidadania: O Papel das Mídias Sociais na Sociedade Democrática”. *Organicom*, ano 8, n. 14, 1º sem. 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 4. ed. São Paulo, Hucitec/Abrasco, 1996.

NASCIMENTO, Nadine. “Campanha de Combate ao Racismo no SUS É Esquecida pelo Ministério da Saúde”. *Brasil de Fato*, 1º fev. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/01/campanha-de-combate-ao-racismo-no-sus-e-esquecida-pelo-ministerio-da-saude/>. Acesso em 15 maio 2021.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* [“Convenção de Belém do Pará”]. Adotada em Belém do Pará, Brasil, 9 jun. 1994.

_____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos – Relatório 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Fernandes. Brasil, 4 abr. 2001.

PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. *Tramas e Dramas de Gênero e de Cor: A Violência Doméstica e Familiar contra Mulheres Negras*. Brasília, Brado Negro, 2016.

PIRES, Thula. “Racializando o Debate sobre Direitos Humanos: Limites e Possibilidades da Criminalização do Racismo no Brasil”. *Revista SUR*, vol. 28, n. 15, 2018.

QUERINO, Ana Carolina & VALVERDE, Danielle (orgs.). *Dossiê Mulheres Negras: Retrato das Condições de Vida das Mulheres Negras no Brasil*. Brasília, Ipea, 2013.

REINACH, Sofia. “A ‘Transversalidade’ Brasileira: Uma Construção Própria que Vai Além das Influências Internacionais”. *Anais do 10º Seminário Internacional Fazendo Gênero*. Florianópolis, 2013.

_____. *Gestão Transversal das Políticas Públicas no Âmbito Federal Brasileiro: Uma Leitura Inicial*. São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013 (Dissertação de Mestrado).

SEVERI, Fabiana Cristina. *Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e à Domesticação Lei Maria da Penha: Elementos do Projeto Jurídico Feminista no Brasil*. São Paulo, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2017 (Tese de Livre-Docência).

_____. “Justiça em uma Perspectiva de Gênero: Elementos Teóricos, Normativos

e Metodológicos". *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 3, n. 3, pp. 574-601, 2016.

SILVEIRA, Lenira Politano da. "Serviços de Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência" In: DINIZ, Simone; SILVEIRA, Lenira & MIRIM, Liz (org.). *Vinte e Cinco Anos de Respostas Brasileiras em Violência contra a Mulher (1980-2005) – Alcances e Limites*. São Paulo, Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006.

STIEGLER, Barbara. *Género, Poder y Política: 10 Preguntas y Respuestas sobre el Concepto de Gender Mainstreaming*. Bonn, FES Library, 2003.

WAISELFISZ, Jacob. *Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil*. Brasília, Flacso/ONU-Mulheres/Opas/OMS/SPM, 2015.

WERNECK, J. *Racismo Institucional: Uma Abordagem Conceitual*. Brasília, ONU Mulheres, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/>. Acesso em 23 maio 2021.

Capítulo 18

A IMPORTÂNCIA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO GOVERNAMENTAL DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE O AUTISMO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Aroldo Galli Caron Neto

Resumo

O capítulo apresenta pesquisa realizada no *site* Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Governo Federal, entre janeiro de 2019 e dezembro de 2020, com o intuito de analisar a existência e a qualidade da comunicação pública governamental voltada aos interesses do público autista no Brasil. Observa-se a necessidade de maior disseminação de informações relacionadas ao tema do autismo, uma vez que no Brasil o assunto é recente e oferece uma gama de oportunidades a serem pesquisadas. Esta pesquisa contribui para o debate ao constatar a necessidade de mecanismos que colaborem na ampla divulgação do tema à sociedade, que ainda desconhece este transtorno de neurodesenvolvimento e sua magnitude.

Objetivos do Capítulo

- Oferecer ao estimado leitor os conceitos de autismo, conscientização e comunicação pública;
- Realizar um levantamento da produção de material, identificando reportagens e documentos disponibilizados no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos no período de 1º janeiro de 2019 a 31 dezembro de 2020 que trabalhem a conscientização da sociedade com relação ao Autismo;
- Por meio destes dados, analisar os conteúdos e elementos adotados pelo referido Ministério.

INTRODUÇÃO

O juízo criado pela sociedade perante as pessoas com deficiência ainda é um desafio constante no Brasil. No momento, notamos poucas ações direcionadas aos mais diversos grupos de pessoas que necessitam de cuidados específicos. Não se percebe o estímulo de prerrogativas voltadas a estas comunidades, tampouco a promoção de sua inserção social e qualidade de vida, com foco no fortalecimento de seu desenvolvimento social. Em meio a tantas tipologias de deficiência, esta obra destaca o Transtorno do Espectro Autista – TEA.

É no anseio de que essa parcela da sociedade brasileira não sofra desassistida que entendemos a necessidade de se trabalhar a conscientização da sociedade brasileira para os interesses dos autistas por meio da ferramenta comunicação pública, considerando que não basta apenas informar; devemos

buscar o aprofundamento em estudos e investigações sobre o Autismo.

Desta forma, evidenciamos a importância de se discutir a comunicação pública governamental, para o despertar da sociedade quanto à questão autismo, aprofundando-se nos conceitos abordados neste estudo e nas análises aqui propostas, na intenção de reforçarmos o dever de desmistificar este tabu.

TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA

O Transtorno do Espectro Autista (TEA), também conhecido como autismo, é definido como um distúrbio do neurodesenvolvimento. O termo “autismo” surgiu do vocábulo grego *autos*, “eu mesmo”, que alude a característico, particular, peculiar. Os indivíduos por ele acometidos apresentam certos distúrbios neurológicos no desenvolvimento, não desempenhando suas atribuições como esperado. Os sintomas divergem para cada pessoa, além de algumas comorbidades serem descobertas em alguns pacientes com autismo. Esses sintomas surgem na infância e devem ser percebidos antes dos três anos¹.

O autismo é um transtorno de desenvolvimento que impacta de modo efetivo e influente a aptidão da percepção social – uma propriedade intelectual que depende de várias regiões cerebrais interligadas harmonicamente, responsáveis por funções executivas de organização, sequenciamento e integração, linguagem social, análise emocional, reconhecimento de face humana e estímulos sensoriais –, impossibilitando que o autista possa, de modo satisfatório, reconhecer, elaborar, antecipar, processar e responder a uma situação e/ou um contato social².

A Associação Americana de Psiquiatria explica de forma categórica que

O transtorno do espectro do autismo é caracterizado por déficits persistentes na comunicação social e interação social em vários contextos, incluindo déficits na reciprocidade social, comportamentos comunicativos não verbais usados para interação social e habilidades de desenvolver, manter e compreender os relacionamentos. Além de déficits na comunicação social, o diagnóstico de transtorno do espectro do autismo requer a presença de padrões restritos e repetitivos de comportamento, interesses ou atividades³.

Buscando reforçar o entendimento, Gaiato⁴ explica que o autismo, por ser um espectro, pode manifestar-se em uma infinidade de sintomas, visto que este transtorno pode atingir partes cerebrais diferentes em cada indivíduo. Atinge em sua maioria meninos, e estatísticas do ano de 2018 têm mostrado

1 Mayra Gaiato, *sos Autismo: Guia Completo para Entender o Transtorno de Espectro Autista*, São Paulo, nVersos, 2018.

2 Luciana Brites e Clay Brites, *Mentes Únicas*, São Paulo, Gente, 2019.

3 American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-5*, 5. ed., Arlington, VA, American Psychiatric Association, 2013, p. 31, tradução nossa.

4 Mayra Gaiato, *sos Autismo*.

um crescimento exponencial nos casos, chegando a um caso a cada 59 nascimentos.

A ONU destaca que o autismo

[...] é uma condição neurológica vitalícia que se manifesta durante a primeira infância, independentemente do sexo, raça ou nível socioeconômico [...] é caracterizado principalmente por suas interações sociais únicas, formas não padronizadas de aprendizagem, grande interesse em assuntos específicos, inclinação para rotinas, desafios em comunicações típicas e formas particulares de processar informações sensoriais⁵.

Traçamos a cronologia do Quadro 1 para que possamos assimilar o surgimento deste transtorno neurológico:

Quadro 1. Cronologia – História do autismo.

Século XVIII	Crianças com comportamentos anômalos, incomuns já eram retratadas e examinadas por médicos, clínicos e pedagogos, os quais instauravam uma distinção entre os pacientes com deficiência intelectual, os que possuíam um perfil excêntrico ⁶ .
1809	O primeiro estudioso a escrever, estruturar, relacionar e registrar tais elementos sobre estes comportamentos foi o farmacêutico John Haslam (1764 a 1844). Em sua obra intitulada <i>Observações sobre Loucura e Melancolia</i> (<i>Observations on Madness and Melancholy</i>) ele descreve o caso de um garoto de sete anos de idade, W. H., que fora internado no hospital em 8 de junho de 1799. Segundo o relato de sua mãe, a criança quando nasceu apresentava sobressaltos e convulsões a quaisquer indisposições. Após contrair sarampo e um tipo de varíola inoculada, expressou hiperatividade, insônia e atraso no desenvolvimento de suas faculdades físicas e intelectuais. Apresentou sinais como atraso na dentição e no andar. Ao ser admitido no hospital, agiu com rispidez com os demais pacientes, cuspindo e chutando, além de virar o rosto em forma de deboche. Refugia-se nas mentiras, achando conveniente ficar impune frente a algum dano, sem compreender a natureza da verdade. Adquiriu notável talento para mímica e imitação (ecolalia – pelo emissor ou própria). Em cerca de três meses, ampliou o número de palavrões que discernia, porém não conseguiu alfabetizar-se, pois as tratativas padronizadas o entediavam. Tentativas de estímulos por persuasão ou impedimento eram infrutíferos. Demonstrava memória extraordinária, porém manifestava dificuldades quanto à cognição espacial. Gostava de ir à igreja, porém sem compreender seu propósito. Tinha satisfação em observar, mas não se relacionava com outras crianças. Aparentava ser obsessivamente carinhoso pela mãe, afagando-a constantemente, mas, no auge de seu anseio e fúria, não sentia admiração nem ternura, agindo com agressividade. Demonstrava foco em coisas esplêndidas que atraíam sua atenção, especialmente em soldados e música marcial. Tinha uma falta de atenção contínua, desinteresse pelas coisas, se comparado a outras crianças, explicando talvez por que ele nunca adquiriu qualquer conhecimento das coisas de uma maneira conectada. Referia-se a si próprio na terceira pessoa. Sua memória era retentiva, mas como sua atenção só era despertada por aparências marcantes, ou entonações altas, ocorrências comuns passavam despercebidas ⁷ .

5 ONU – Organização das Nações Unidas, *World Autism Awareness Day 2 April*, [201?], tradução nossa.

6 Luciana Brites e Clay Brites, *Mentes Únicas*.

7 John Haslam, *Observations on Madness and Melancholy*, 2. ed., London, 1809.

1887	O Dr. John Langdon Haydon Down, médico britânico reconhecido por seu amplo trabalho com crianças com deficiência intelectual, realizou o que seria a primeira descrição de crianças (coletivo) com deficiência intelectual grave relacionadas à formidáveis aptidões quanto às suas faculdades mentais, nas áreas das artes (esculturas, desenho), ciências exatas (matemática, aritmética), música (hinos) e memória (datas, eventos, locais) – porém sem saber explicar como assim procediam – denominou-as como <i>idiot savants</i> . Um dado importante ressaltado por ele no documento é que, durante o período, todos os casos apontados eram de crianças do sexo masculino ⁸ .
1911	Primeira vez que o termo “autismo” foi utilizado, pelo psiquiatra suíço Paul Eugen Bleuler, para relatar fatos ocorridos com pacientes com esquizofrenia (casos graves), os quais apresentavam restrições com o mundo externo, interiorizados “em si mesmos”: “Uma alteração muito especial e característica da esquizofrenia, no entanto, sofre com a inter-relação entre a vida interior e o mundo externo. A vida interna torna-se um excesso de peso patológico (autismo)” ⁹ .
1943	Primeira descrição clássica do autismo, na revista <i>The Nervous Child</i> , de autoria do psiquiatra austríaco Leo Kanner, o qual em seu artigo científico retratou com riqueza de detalhes os casos de onze crianças (de dois a onze anos), sendo oito meninos e três meninas, explanando quanto à inaptidão social (insuficiências emocionais e sociais) dessas crianças. Neste documento, relatou haver identificado uma “‘síndrome’ única, não relatada até agora, embora seja provavelmente mais frequente do que o indicado pela escassez de casos observados”, complementando seu entendimento que parte dessas crianças “tenham sido vistas como débeis mentais ou esquizofrênicas” ¹⁰ . Em seu diagnóstico, Kanner esclareceu que, apesar de terem uma excepcional memória, as crianças analisadas tendenciam ao isolamento, eram ineptas a manifestar uma conduta proativa em um relacionamento social, o que denominou de síndrome de Kanner (<i>early infantile autism</i>). Ao final de seu artigo, reforçou sua concepção, explicando a necessidade de estudos mais aperfeiçoados para ajudar a fornecer parâmetros tangíveis a respeito das noções ainda difusas sobre os componentes que integram a reatividade emocional. Desta forma, concluiu seu registro explanando que “temos exemplos de cultura pura de distúrbios autistas inatos de contato afetivo” ¹¹ .
1944	Johann “Hans” Friedrich Karl Asperger, psiquiatra e pesquisador austríaco, enquanto era professor da Universidade de Viena, descreveu em seu trabalho intitulado “Die Autistischen Psychopathen im Kindesalter” (“As Psicopatias Autistas da Infância”) os casos de quatro crianças que em seu quotidiano demonstravam problemas para se socializar. Diferente do descritivo de Kanner, estas crianças apresentavam conhecimento e linguagem comuns, porém apresentavam dificuldades de entendimento frente a linguagem não verbal, não demonstrando afeição com os seus (dificuldade em compreender sentimentos alheios). Eram desajeitados, a fala era descontextualizada ou demasiadamente formal, buscando perpetuar conversas em torno de determinado assunto, sobre o qual se interessavam profundamente ¹² .

8 John Langdon Haydon Down, “Some of the Mental Affections of Childhood and Youth”, *The British Medical Journal*, 1887.

9 Paul Eugen Bleuler, *Dementia Praecox oder Gruppe Der Schizophrenien*, Leipzig, Franz Deuticke – King’s College London, Foyle Special Collections Library, 1911, p. 51, tradução nossa.

10 Leo Kanner, “Autistic Disturbances of Affective Contact”, *The Nervous Child*, vol. 2, 1943, p. 242, tradução nossa.

11 *Idem*, p. 250, tradução nossa.

12 H. Asperger, “Die Autistischen Psychopathen im Kindesalter”, *Archiv für Psychiatrie und Nervenkrankheiten*, pp. 76-136, 1944.

1952	<p>Com o desenvolvimento dos estudos acerca das ciências – neste caso humanas e da saúde –, somadas a pesquisa, a experiência clínica, a investigação, a padronização, e os registros de documentos, concretizaram-se os manuais de diagnósticos. No caso do autismo, desde 1952 o DSM (<i>Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders</i>) é o guia que lista diversas categorias de transtornos mentais e critérios de diagnóstico, de acordo com a Associação Americana de Psiquiatria (American Psychiatric Association – APA). “O autismo está presente em várias edições do DSM, sendo que até a sua quarta edição era subdividido em cinco condições separadas: 1. transtorno autístico; 2. Síndrome de Asperger; 3. síndrome de Rett; 4. transtorno desintegrativo da infância; 5. transtorno global ou invasivo do desenvolvimento sem outra especificação”¹³.</p>
2013	<p>Por fim, o DSM 5 traz uma classificação mais atual e oficialmente adota o termo “Transtorno do Espectro Autista” (TEA) de forma universal. As categorias, antes tratadas separadamente, agora estão unificadas sob o mesmo termo¹⁴.</p>

Na perspectiva legal, o autismo é entendido como uma deficiência, sendo amparado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146/15, a qual garante, proporciona e estimula, em condições de igualdade, o desempenho das liberdades e direitos das pessoas com deficiência, com fins à inclusão social e à cidadania. O Estatuto considera 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 pessoas¹⁵.

Uma vez que, legalmente, sejam assegurados ao autista diversos direitos e prerrogativas garantidos a uma pessoa com deficiência, estes irão auxiliar em inúmeras áreas da educação, saúde, trabalho, segurança, previdência, infraestrutura, assistência social, impostos, bem como no fomento à pesquisa, contribuindo para instruir a sociedade. Existem outras leis e regulamentações específicas no Brasil e no mundo que salvaguardam os autistas e seus familiares, dando condições de igualdade a eles perante as instituições¹⁶. Mas, pelo fato de este transtorno neurológico ainda ser um tema de entendimento neófito no Brasil, grande parte da população brasileira desconhece-o.

Em suma, o TEA é um grande desafio para a ciência, para os profissionais envolvidos na causa, para a população e para as pessoas do espectro, diante dos desígnios de intervenção, acomodação, respeito, inclusão social e principalmente de conscientização.

CONSCIENTIZAÇÃO

A conscientização é o ato da “tomada de consciência de/sobre”, “entender ou compreender de/sobre” ou “tornar-se sabedor de/sobre” algo ou

13 Maria Augusta Montenegro, Eloisa Helena Rubello Valler Celeri e Erasmo Barbante Casella, *Transtorno do Espectro Autista – TEA: Manual Prático de Diagnóstico e Tratamento*, Rio de Janeiro, Thieme Revinter, 2018, p. 2.
14 *Idem*.

15 Brasil, Senado Federal, *Estatuto da Pessoa com Deficiência*, 3. ed., Brasília, Senado Federal, 2019, p. 9.

16 Luciana Brites e Clay Brites, *Mentes Únicas*.

alguém – na sociedade, oriunda das relações humanas, tornando o homem, mesmo animal, diferente de todos os demais animais, pela sua capacidade do agir consciente. Também denominada de “consciência crítica”, é um conceito social aperfeiçoado e defendido pelo filósofo e educador Paulo Reglus Neves Freire. Segundo seu entendimento, a conscientização é

[...] a “práxis humana”, a unidade indissolúvel entre a ação e a reflexão sobre o mundo [...] implica, pois, que ultrapassemos a esfera espontânea de apreensão da realidade, para chegarmos a uma esfera crítica na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e na qual o homem assume uma posição epistemológica [...] é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e fazem o mundo. Exige que os homens criem sua existência com um material que a vida lhes oferece...¹⁷

Luiz Gonzaga de Sousa explica que a conscientização é o método apropriado para que a comunidade adquira entendimento de seus direitos e deveres, exercendo-os em sua plenitude, descobrindo-se, interrogando-se na investigação de respostas às suas aspirações e reflexões¹⁸.

Neste mesmo raciocínio, a conscientização da sociedade é entendida como um instrumento de inserção do conhecimento de determinado conteúdo, para que haja a transformação do entendimento e do discernimento, a fim de se propagar de forma coerente e efetiva este conteúdo para o coletivo. Para isto, é necessária que esta inserção seja realizada por meios eficazes, para que se torne instrutiva e educadora, pois

[...] a inserção é um estado maior que a emersão e resulta da conscientização da situação. É a própria consciência histórica. Daí que seja a conscientização o aprofundamento da tomada de consciência, característica, por sua vez, de toda emersão. Neste sentido é que toda investigação temática de caráter conscientizador se faz pedagógica e toda autêntica educação se faz investigação do pensar¹⁹.

Porém, para que este aprofundamento de consciência possa tornar-se real, quais são “os estímulos necessários para que as pessoas passem da simples consciência à ação orientada a uma autoconstrução coletiva da sociedade”?²⁰

Um exemplo prático da conscientização social frente ao autismo é o *World Autism Awareness Day* (Dia Mundial da Conscientização sobre o Autis-

17 Paulo Freire, *Conscientização: Teoria e Prática da Libertação. Uma Introdução ao Pensamento de Paulo Freire*, São Paulo, Cortez & Moraes, 1979, p. 15.

18 Luiz Gonzaga de Sousa, *Economia, Política e Sociedade*, [s. l.], Eumed, 2006.

19 Paulo Freire, *Pedagogía del Oprimido*, 17. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1970, p. 58.

20 Vitor Souza Lima Blotta, “Mídia e Cidadania: Contribuição de Leituras Habermasianas da Comunicação de Massa para a Retomada da Esfera Pública em Sociedade Complexas”, *Revistas de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, vol. x, n. 2, maio-ago. 2008, p. 47.

mo), criado pela Organização das Nações Unidas e celebrado anualmente no dia 2 de abril. A ONU destaca

[...] a necessidade de ajudar a melhorar a qualidade de vida das pessoas com autismo para que possam levar uma vida plena e significativa como parte integrante da sociedade. [...] O apoio, acomodação e aceitação adequados desta variação neurológica permitem que aqueles no Espectro desfrutem de oportunidades iguais e de participação plena e efetiva na sociedade [...]. A taxa de autismo em todas as regiões do mundo é alta e a falta de compreensão tem um impacto tremendo sobre os indivíduos, suas famílias e comunidades²¹.

Defendemos a necessidade da conscientização sobre o autismo na sociedade, não somente como instrumento de entendimento das pessoas em relação à investigação e ao diagnóstico e terapias, mas também como uma ferramenta de inserção social dos autistas, do combate à discriminação destes indivíduos, suas famílias e comunidades. Para isto entendemos a importância do papel da comunicação pública, seja ela governamental ou não.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A necessidade de conceituação de Comunicação Pública advém da abrangência de seu sentido, de seus inúmeros significados, uma vez que o termo possui dois vocábulos associados – “Comunicação” somado a “Público(a)”. Neste estudo não entraremos no mérito de conceituação destes termos isoladamente.

Observando a riqueza de material produzido na Itália, país com inúmeros estudiosos da comunicação pública, abordamos o firmamento idealizado por Franca Faccioli²²; segundo a autora, ela é atribuída ao envolvimento cunitário e sugere, num primeiro juízo, como uma “comunicação de serviço” que o Estado – em seus arranjos operacionais funcionais e territoriais – aciona, com o desígnio de garantir efetivar o direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na determinação de políticas públicas, com a finalidade de expandir os espaços democráticos. Roberto Grandi²³ comprehende a comunicação pública como um conjunto de métodos de comunicação definidos por seus instrumentos – de interesse comum – mais do que pelos seus executores.

Mariângela Furlan Haswani explica que a comunicação pública

[...] comprehende processos diversos e faz interagir atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social. Seu objeto são temas de interesse geral e sua finalidade é contribuir para a realização desse inte-

21 ONU – Organização das Nações Unidas, *World Autism Awareness Day 2 April*, tradução nossa.

22 F. Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, Roma, Carocci, 2000.

23 R. Grandi, *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*, Roma, Carocci, 2002.

resse. Os atores que promovem esta modalidade de comunicação são, em primeira instância, os sujeitos institucionais – o ente Estado, abstrato, e suas administrações, braço concreto e executivo – no sentido de implementar a transparência e a maior eficácia da ação dos poderes públicos, mas também de sensibilizar os cidadãos sobre problemas de particular interesse e significado para o desenvolvimento civil da sociedade²⁴.

João Roberto Vieira da Costa²⁵ entende a comunicação *de interesse público* (acima dos interesses da administração pública e do setor privado) como todo e qualquer feito com intuito fundamental de proporcionar à população um conhecimento de resultados factuais para se viver e entender melhor o mundo, enfatizando o âmago de uma ação de comunicação, primário e direto, como sendo a sociedade e o cidadão. Explica que esta especificidade atua na união de outras formas de comunicação, com múltiplos atores sociais, podendo operar em uma multifacetada variante de mídias e modelos em sua concepção. Delimita em três esferas este universo integrativo da comunicação pública – a comunicação de interesse público (institucional), a comunicação mercadológica (marketing) e a comunicação político-eleitoral (regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Constituição Federal) –, e, neste caso, todas são pertinentes à aplicabilidade das organizações, inclusive a governamental.

Entretanto, Costa²⁶ alerta que no Brasil impera um grande equívoco quanto ao entendimento da comunicação de interesse público, relacionando-a quase sempre à comunicação exercida por governos e agentes públicos. Na prática, a interpretação adotada no país do termo “comunicação pública”, imaginando-se representar apenas as condutas de comunicação no contexto da administração pública, correspondendo às providências de governos ou agentes públicos, de certa forma caracteriza-se errônea. Isto resulta numa imprecisão, gerando outros pontos de vista quanto à terminologia. Um deles defende que o termo a ser utilizado é comunicação pública governamental ou simplesmente *comunicação governamental*.

Elizabeth Pazito Brandão²⁷ a conceitua como sendo um instrumento na confecção de uma agenda pública e voltada a garantir esclarecimentos, o fomento com vistas ao envolvimento da sociedade frente às políticas empregadas, o reconhecimento das ações proporcionadas nas esferas política, econômica e social, na intenção de estimular o debate coletivo. Para Jorge Duarte, a comunicação governamental “trata dos fluxos de informação e padrões de

24 Mariângela Haswani, *A Comunicação Estatal com Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina), p. 124.

25 João Roberto Vieira da Costa, *Comunicação de Interesse Público: Ideias que Movem Pessoas e Fazem um Mundo Melhor*, São Paulo, Blocker, 2006.

26 *Idem*.

27 Elizabeth Pazito Brandão, “Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública”, em *vi Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom*, 2006.

relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade”²⁸, ou seja, o governo estando como regente transitório intencionando fazer-se presente perante a sociedade.

Já Margarida M. Krohling Kunsch comprehende a comunicação governamental de uma forma ampla, esclarecendo que esta

[...] não se refere somente ao poder executivo, mas se estende também aos poderes legislativo e judiciário. Na verdade, os princípios e fundamentos da comunicação pública dizem respeito diretamente à comunicação governamental aplicada à administração na esfera federal, estadual e municipal de todos os três poderes da República ou de uma nação²⁹.

Entendido que a ferramenta *comunicação governamental* trata especificamente das ações de comunicação do poder público, órgãos e/ou instituições governamentais, ministérios – foco de nossa pesquisa – pertencentes ao Poder Executivo, observamos seu prestígio e relevância atribuídas aos seus propósitos, incumbências e ao seu exercício.

Visando atender o interesse social, nosso propósito está na observação e consideração da importância em um de seus papéis fundamentais: o da conscientização de garantias de direitos, deveres e prerrogativas de pessoas com deficiência, neste caso, os autistas.

Faccioli³⁰ explana que a comunicação pública, sob um ponto de vista disciplinar, está em processo de desenvolvimento, transformação e expansão, durante o qual os confrontos também influenciam a elaboração jurídica, enriquecendo-se continuamente com novas perspectivas. Não obstante, registramos a importância da gestão pública na condução do interesse público, resultando no controle efetivo do Estado³¹, amparada e assegurada pelo “princípio da legalidade”, componente dos princípios da Gestão Pública Brasileira, integrante da legislação brasileira. Ainda contemplando o tema num contexto legal, da perspectiva da *comunicação*, lembramos aqui alguns dispositivos importantes da Lei, como a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 220 a 224, os quais regem a comunicação social no Brasil (determinando responsabilidades quanto ao princípio das finalidades educativas e informativas, por exemplo), a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) e a Lei 13.019/14, artigo 14º:

28 Jorge Duarte, “Sobre a Emergência do(s) Conceito(s) de Comunicação Pública”, em *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*, São Paulo, Difusão Editora, 2011, p. 5.

29 Margarida Maria Krohling Kunsch, “Comunicação Pública: Direitos de Cidadania, Fundamentos e Práticas”, em Heloiza Matos (org.), *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*, São Paulo, ECA/USP, 2013, p. 7.

30 F. Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*.

31 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES (ODS 10)

Marcus Vinicius de Jesus Bonfim, “Lei de Acesso à Informação: Elementos para uma Discussão sobre Discurso, Poder, Acesso e Comunicação Organizacional em Órgãos Públicos”, em Mariângela Haswani (org.), *Comunicação Governamental: O Local como Foco de Análise*, São Paulo, ECA/USP, 2015.

[...] a administração pública divulgará, na forma de regulamento, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias previstas nesta Lei, mediante o emprego de recursos tecnológicos e de linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência³².

No âmbito do autismo, lembramos a Lei Berenice Piana (Lei 12.764/12) que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90 – assegurando os direitos da criança autista), o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03 – incluindo os autistas maiores de sessenta anos), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (citada anteriormente), a Lei Romeu Mion (Lei 13.977/20 – que cria a carteira de identificação para autistas) e inúmeros outros instrumentos disponíveis para atuação do poder público nas ações de conscientização social.

De acordo com Faccioli³³, Morcellini e Casagrande Pirani propõem ações de comunicação voltadas aos problemas da sociedade civil. Denominam *comunicação de utilidade social pública*, compreendendo campanhas publicitárias focadas na ação de persuasão da sociedade, conscientizando, estimulando comportamentos coletivos funcionais, como a sensibilização dos cidadãos em relação a temas específicos de caráter cívico, social e econômico, buscando aprimorar a utilização das estruturas públicas e servindo de instrumento de intervenção e planejamento social.

De modo geral, exemplos dessas ações conscientizadoras a serem utilizadas pela comunicação pública governamental na disseminação de informação sobre o autismo podem ser compreendidos como “meios de triagem”, ações globais, campanhas anuais de triagem nas ruas das cidades, questionários em sites (governamentais ou apropriados), aplicativos, programas televisivos etc.³⁴. É em circunstâncias como estas que as pessoas descobrem o TEA. Após o contato com o assunto, se identificam, o que as leva a novas pesquisas e até mesmo ao autoconhecimento.

Havendo um maior incentivo governamental nestes aspectos, voltados à disseminação de informações em prol da conscientização social sobre o autismo nas mais variadas formas de ações, acreditamos superar inúmeras dificuldades e descasos desta parcela da sociedade. Assim, descrevemos abaixo a metodologia utilizada neste estudo, com a finalidade de realizar um levantamento e análise dos dados, identificando reportagens e documentos disponibilizados no site do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que trabalhem a conscientização da sociedade com relação ao autismo.

32 Brasil, Lei nº 13.019, de 31 de Julho de 2014.

33 F. Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*.

34 Luciana Brites e Clay Brites, *Mentes Únicas*.

METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos por esta pesquisa, escolhemos como tipo de pesquisa a descritiva, que aborda aspectos como a descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais.

A técnica utilizada foi a documentação direta, com ênfase na observação direta extensiva. Dentre as diversas vertentes existentes nesta técnica, elegemos a análise de conteúdo, que “permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação”³⁵. Esta análise averiguou dados de forma quantitativa e qualitativa, observando aspectos como frequência de publicações, qualidade e relevância do conteúdo em relação à conscientização sobre o TEA.

Como universo, foi elencado o *site* do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Poder Executivo do Governo Federal, examinando informações existentes nestes sítios da internet relativos ao Transtorno de Espectro Autista. Os termos utilizados para a pesquisa foram: Autismo, Transtorno de Espectro Autista e Condição do Espectro Autista.

ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

Nesta seção apresentamos a síntese e a discussão dos dados analisados, a qual primeiramente utilizou-se de uma pesquisa de avaliação quantitativa. Usamos o termo genérico “autismo”, bem como os termos Transtorno do Espectro Autista (TEA) e Condição do Espectro Autista (CEA), aplicado ao próprio mecanismo de busca do *site* do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Abaixo, expomos a planilha com os resultados obtidos, separados por termo e por conseguinte o respectivo Ministério.

Termos de Pesquisa	Ministério	Filtro	Resultados Localizados (25.4.2021)
Autismo	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	• De 1.1.2019 a 31.3.2021 • Notícias	26
		• De 1.1.2019 a 31.3.2021 • Mídia	132
Transtorno do Espectro Autista	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	• De 1.1.2019 a 31.3.2021 • Notícias	17
		• De 1.1.2019 a 31.3.2021 • Mídia	27

³⁵ Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi, *Fundamentos de Metodologia Científica*, 5. ed., São Paulo, Atlas, 2003, p. 222.

Condição do Espectro Autista	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	• De 1.1.2019 a 31.3.2021 • Notícias	02
		• De 1.1.2019 a 31.3.2021 • Mídia	21
		Total de Notícias no Período	45
		Total de Mídias no Período	180

Ao realizarmos a pesquisa utilizando a ferramenta de busca do *site* do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, verificamos que este dispositivo apresenta problemas na revocação dos filtros aplicados, principalmente o filtro de datas, apresentando dados de anos anteriores. Desta forma, foi necessário filtrar os dados de forma manual. Observamos também que o sítio apresenta erros ao disponibilizar os resultados, não oferecendo a opção de continuidade no decorrer da página ou disponibilizando uma segunda página de acesso com os demais resultados (Anexos 1 e 2).

O metabuscador da página apresenta o resultado da pesquisa em duas categorias: “Notícias” e “Mídia”. Devido à redundância nas palavras-chaves, após análise do próprio sistema do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com a exclusão dos itens repetidos, restaram 26 documentos da categoria “Notícias” e 132 documentos da categoria “Mídia” para análise, totalizando 158 documentos. Devido ao erro apresentado no sítio, após a filtragem manual, dos 26 documentos da categoria “Notícias” tidos como resultantes, vinte deles foram descartados por serem datados de 2018 ou 2021, restando apenas seis documentos. Quanto aos documentos da categoria “Mídia”, dos 132 documentos tidos como resultantes, quarenta deles foram descartados por serem datados de 2018 ou 2021, restando apenas 92 documentos. Portanto, o resultado real passou a ser 98 documentos (total). Durante a análise, verificamos que dos 98 documentos, dois deles resultaram em páginas não existentes, ou *links* quebrados, totalizando em 96 documentos válidos (Anexos 3 e 4).

Na categoria “Notícias”, dos seis documentos acessíveis, dois deles não têm como tema o autismo, porém, no decorrer do texto apresentam o termo e por isso foram recuperados pelo metabuscador do Ministério. Desta forma, permaneceram válidos para a análise qualitativa da pesquisa somente quatro documentos nesta categoria.

Na categoria “Mídia”, a pesquisa resultou em noventa documentos válidos, porém, ao acessar os *links* percebemos que em sua totalidade tratava-se de endereços eletrônicos com acessos para *downloads* de *e-books*, atas, normativas, portarias, fotos e vídeos, sem nenhuma informação explicativa sobre o conteúdo dos documentos.

Neste momento, percebemos um equívoco em relação ao conceito do termo “mídia” que o sítio considera. Na perspectiva da comunicação, o termo mídia “deriva da palavra *media*, mas sua origem está no latim e significa meios. É termo utilizado para identificar os mais diversos meios e veículos de comunicação”³⁶. Este era o conceito que esperávamos encontrar, por se tratar de uma página governamental que busca divulgar suas ações, partindo do princípio da transparência. Esperávamos um compilado de campanhas e divulgações veiculadas pelos mais diversos meios de comunicação nacional.

Porém, diferente do previsto, encontramos uma lista de endereços eletrônicos onde era possível fazer *downloads* de conteúdos disponíveis em *e-books*, anais de eventos, documentos administrativos como atas e portarias, além de fotos e vídeos, sem mais nenhuma informação adjacente. Assim, entendemos que o Ministério adotou o conceito de mídia utilizado pela Ciência da Informação, que, segundo Amaral, refere-se às coleções de materiais não bibliográficos, utilizando-se de termos como “materiais audiovisuais, meios audiovisuais, materiais não-impressos, materiais não gráficos, *mídias* e multimeios”³⁷.

Como esta pesquisa tem por objetivo verificar a utilização da comunicação pública para conscientização em relação ao autismo, percebemos que estes *links* midiáticos não buscam sensibilizar o público sobre o Transtorno de Espectro Autista, e, desta forma, serão desconsiderados. Assim, teremos um total de quatro documentos válidos para análise qualitativa de dados.

Pela leitura e análise dos documentos resultantes desta pesquisa, observamos a ausência de um envolvimento mais aprofundado em relação à conscientização do tema autismo. Percebemos uma superficialidade, um descomprometimento no discurso, caracterizando-se apenas como uma “vaga lembrança”, diferente daquilo que acreditávamos que deveria ser proposto, ser tratado por este Ministério.

Verificamos também a redundância das informações. Dos quatro documentos analisados, dois deles eram divulgações de um fórum sobre autismo, mencionando palestras e datas de inscrições. Outra notícia era em comemoração ao Dia Mundial de Conscientização sobre o Autismo, na qual a ministra disserta sobre direitos dos autistas, estes que passaram a ser considerados pessoas com deficiência por meio da lei 12.746/12. Porém, esta conquista é datada do ano de 2012 e não se trata de ação recente do Ministério ou do órgão competente. Durante o período, não houve nenhuma notícia de ações, projetos ou campanhas consolidadas e organizadas pelo Ministério em prol da comunidade autista.

36 Roberto Ferreira Silva, *Estratégias de Comunicação e Planejamento de Mídia*, Salvador, Unifacs, 2013, p. 22.

37 S. A. Amaral, “Os Multimeios, a Biblioteca e o Bibliotecário”, *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, vol. 15, n. 1, jan.-jun. 1987, p. 45.

Outro ponto a ser averiguado é a carência de notícias publicadas durante o período pesquisado, ou seja, apenas quatro notícias no espaço de dois anos, refletindo o afirmado anteriormente. Isto representa, em média, uma notícia publicada a cada seis meses, isto é, numa interpretação quantitativa-qualitativa estes dados são relativamente baixos, quando se esperam ações de investigação, comunicação e conscientização para algo que ainda é, de certa forma, novo no Brasil. A falta da ampla divulgação, da ampla informação, acaba gerando inúmeros riscos, como preconceito, intolerância, discriminação, *bullying*, entre outros malefícios para a inclusão social da comunidade autista. Afinal de contas, não se pode controlar aquilo que não se conhece, portanto, para se atenuar as adversidades e obstáculos, é necessário conhecê-las a fundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após todas as discussões realizadas no texto, pudemos identificar a pobreza de conteúdo disponibilizada no sítio do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no entendimento quanto às ações de comunicação e de conscientização (já citadas e mencionadas anteriormente) para um período relativamente significativo (dois anos). Sabemos que esta parcela da sociedade não pode ficar desassistida, sendo necessário colocar em prática o que se estuda e debate.

Mais do que uma questão ético-política de uma construtiva emancipação social, o ato de conscientizar é uma questão moral que envolve o despertar e a evolução de uma sociedade, de uma nação. É por este tipo de atitude que a sociedade anseia quando se trata de políticas públicas.

Analisando informações de uma página de um ministério governamental, percebemos como os autistas são legitimados pelo governo do país. Não podemos entender tal legitimidade política como uma acessibilidade institucional, em que há justificativas para uma crítica nas relações de predominância discursiva entre sociedade e Estado, mas sim

[...] como a coexistência dessa disponibilidade – em última instância uma acessibilidade informacional altamente qualificada – com condições institucionais para uma formação cada vez mais autêntica da vontade política e da expressão de identidades individuais e coletivas³⁸.

Conscientizar a sociedade de que o autismo deve ser compreendido, reconhecido e respeitado é um desafio árduo para toda a comunidade autista, visto que hoje, sendo enquadrado com uma deficiência, não há características físicas para reconhecê-lo, porém, os obstáculos destes indivíduos para alcançar a equidade social são gigantescas.

38 Vitor Souza Lima Blotta, “Comunicação, Violência e Direitos Humanos no Brasil Contemporâneo: ‘O Editorial Ajudou a Liberar o Gatilho da Policia’”, em *Anais do XII Encontro da Associação Latino-Americana de Investigadores de Comunicação (Alaic)*, 2014, p. 3.

Nesta conjuntura, a comunicação pública torna-se instrumento imprescindível, pois será por meio dela que as iniciativas pública e privada irão informar, divulgar e conscientizar da importância de sua inclusão, da quebra de preconceitos e do bem-estar social dos autistas inseridos na sociedade.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, S. A. "Os Multimeios, a Biblioteca e o Bibliotecário". *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, vol. 15, n. 1, pp. 45-68, jan.-jun. 1987.
- AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-5*. 5. ed. Arlington, VA, American Psychiatric Association, 2013.
- ASPERGER, H. "Die Autistischen Psychopathen im Kindesalter". *Archiv für Psychiatrie und Nervenkrankheiten*, pp. 76-136, 1944.
- BLEULER, Paul Eugen. *Dementia Praecox oder Gruppe Der Schizophrenien*. Leipzig, Franz Deuticke – King's College London, Foyle Special Collections Library, 1911. Disponível em: <https://archive.org/details/b21296157/page/n9/mode/2up>. Acesso em 26 mar. 2021.
- BLOTTA, Vitor Souza Lima. "Comunicação, Violência e Direitos Humanos no Brasil Contemporâneo: 'O Editorial Ajudou a Liberar o Gatilho da Polícia'". In: *Anais do XII Encontro da Associação Latino-Americana de Investigadores de Comunicação (Alaic)*, 2014. Disponível em: <https://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/11/vGT18-Vitor-Souza-Lima-Blotta.pdf>. Acesso em 30 abr. 2021.
- _____. "Mídia e Cidadania: Contribuição de Leituras Habermasianas da Comunicação de Massa para a Retomada da Esfera Pública em Sociedade Complexas". *Revistas de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, vol. x, n. 2, maio-ago. 2008.
- BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. "Lei de Acesso à Informação: Elementos para uma Discussão sobre Discurso, Poder, Acesso e Comunicação Organizacional em Órgãos Públicos". In: HASWANI, Mariângela (org.). *Comunicação Governamental: O Local como Foco de Análise*. São Paulo, ECA/USP, 2015.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. "Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública". In: *vi Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom*, 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso em 14 abr. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 abr. 2021.
- _____. Lei nº 13.019, de 31 de Julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade

civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Estatuto da Pessoa com Deficiência*. 3. ed. Brasília, Senado Federal, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 26 mar. 2021.

BRITES, Luciana & BRITES, Clay. *Mentes Únicas*. São Paulo, Gente, 2019.

COSTA, João Roberto Vieira da. *Comunicação de Interesse Público: Ideias que Movem Pessoas e Fazem um Mundo Melhor*. São Paulo, Blocker, 2006.

DOWN, John Langdon Haydon. "Some of the Mental Affections of Childhood and Youth". *The British Medical Journal*, 1887. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2534114/pdf/brmedj05747-0004.pdf>. Acesso em 26 mar. 2021.

DUARTE, Jorge. "Sobre a Emergência do(s) Conceito(s) de Comunicação Pública". In: *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Paulo, Difusão Editora, 2011.

FACCIOLI, F. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. Roma, Carocci, 2000.

FREIRE, Paulo. *Conscientização: Teoria e Prática da Libertaçāo. Uma Introdução ao Pensamento de Paulo Freire*. São Paulo, Cortez & Moraes, 1979.

_____. *Pedagogia do Oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1970.

GAIATO, Mayra. *SOS Autismo: Guia Completo para Entender o Transtorno de Espectro Autista*. São Paulo, nVersos, 2018.

GRANDI, R. *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*. Roma, Carocci, 2002.

HASLAM, John. *Observations on Madness and Melancholy*. 2. ed. London, 1809. Disponível em: <https://archive.org/details/observationsonma00hasl/page/n7/mode/2up>. Acesso em: 26 mar. 2021.

HASWANI, Mariângela. *A Comunicação Estatal com Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

KANNER, Leo. "Autistic Disturbances of Affective Contact". *The Nervous Child*, vol. 2, pp. 217-250, 1943. Disponível em: <http://simonsfoundation.s3.amazonaws.com/share/071207-leo-kanner-autistic-affective-contact.pdf>. Acesso em 26 mar. 2021.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. "Comunicação Pública: Direitos de Cidadania, Fundamentos e Práticas". In: MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*. São Paulo, ECA/USP, 2013.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2003.

MONTENEGRO, Maria Augusta; CELERI, Eloisa Helena Rubello Valler & CASELLA, Erasmo Barbante. *Transtorno do Espectro Autista – TEA: Manual Prático de Diagnóstico e Tratamento*. Rio de Janeiro, Thieme Revinter, 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution Adopted by the General Assembly on 18 December 2007: 62/139. World Autism Awareness Day*. 2008. Disponível em: <http://undocs.org/A/RES/62/139>. Acesso em 3 abr. 2021.

_____. *World Autism Awareness Day 2 April*. [201?]. Disponível em: <https://www.un.org/en/observances/autism-day/background>. Acesso em 3 abr. 2021.

SILVA, Roberto Ferreira. *Estratégias de Comunicação e Planejamento de Mídia*. Salvador, Unifacs, 2013.

SOUZA, Luiz Gonzaga de. *Economia, Política e Sociedade*. [S. l.], Eumed, 2006. Disponível em: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2006a/lgs-eps/index.htm>. Acesso em 3 abr. 2021.

ANEXOS

Anexo 1

The screenshot shows a search results page from the Brazilian government website (gov.br). The search query is "Searchable Text: Transtorno do Espectro Autista". The results are filtered by the Ministry of Women, Family and Human Rights (MMA). There are 45 results. One result is highlighted: "Ministério celebra o Dia Mundial de Conscientização do Autismo" dated 22/04/2021. Other results include "Abertura das Inscrições para o Fórum de Políticas Públicas para Pessoas com Autismo" (22/05/2020), "Premiação pelo MMA/DH: fórum abre políticas públicas para pessoas com autismo" (21/05/2020), "Autoridades divulgam ações de inclusão no Dia Nacional da Luta da Pessoa com Deficiência" (21/05/2020), and "Confira 10 dicas de brincadeiras para famílias de crianças com Transtorno do Espectro Autista" (23/05/2019).

Anexo 2

The screenshot shows a search results page from the Brazilian government website (gov.br). The search query was "Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos". The results list several items related to the ministry's work on autism awareness and inclusion:

- Ministério cumpre o Dia Mundial de Conscientização do Autismo (2016/02/28)
- Forum discute políticas públicas para pessoas com Sintrome de Down (2016/02/28)
- Abertas inscrições para o Fórum de Políticas Públicas para Pessoas com Autismo (2016/02/28)
- Prorrogado pelo MMDDH: Fórum aborda políticas públicas para pessoas com autismo (2016/02/28)
- Ministério promove cerimônia de inclusão com a presença do ministro Arthur (2016/02/28)
- Ministério e UNEJ disponibilizam material que facilita a comunicação em ambiente hospitalar (2016/02/28)

Anexo 3

The screenshot shows a 404 error page from the Brazilian government website. The URL is "www.gov.br/mddh/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca/pessoas-com-deficiencia/avancos-das-politicas-publicas-para-as-pessoas-com-deficiencia/view". The page title is "Centrais de Conteúdo". The error message is "Desculpe, mas esta página não existe...". Below the message, there is explanatory text and a "Reportar erro" link. The gov.br logo is at the bottom.

Pedimos desculpas pelo inconveniente, mas a página que você estava tentando acessar não existe neste endereço.
Se você está certo que o endereço informado está correto mas está encontrando um erro, por favor, entre em contato com a Administração do Site.
Obrigado.

Reportar erro

Capítulo 19

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS: Políticas Públicas para a população em situação de refúgio

Karl-Albert Diniz de Souza

Perguntas de um Operário Letrado

Quem construiu Tebas, a das sete portas?

Nos livros vem o nome dos reis,

Mas foram os reis que transportaram as pedras?

Babilónia, tantas vezes destruída,

Quem outras tantas a reconstruiu? Em que casas

Da Lima Dourada moravam seus obreiros?

No dia em que ficou pronta a Muralha da China para onde foram os seus
pedreiros?

A grande Roma está cheia de arcos de triunfo.

Quem os ergueu? Sobre quem triunfaram os Césares?

A tão cantada Bizâncio

Só tinha palácios para os seus habitantes?

Até a lendária Atlântida

Na noite em que o mar a engoliu

Viu afogados gritar por seus escravos?

O jovem Alexandre conquistou
as Índias sozinho?

César venceu os gauleses.

Nem sequer tinha um cozinheiro ao seu serviço?

Quando a sua armada se afundou Filipe de Espanha chorou. E ninguém
mais?

Frederico II ganhou a guerra dos sete anos

Quem mais a ganhou?

Em cada página uma vitória.

Quem cozinhava os festins?

Em cada década um grande homem.

Quem pagava as despesas?

Tantas histórias

Quantas perguntas.

BERTOLT BRECHT

Resumo

A Cidade Global de São Paulo, no desenvolvimento da sua Paradiplomacia e da sua comunicação pública, aprovou, em pleno auge da pandemia, em agosto de 2020, o I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes – 2021/2024 (PMI), que tem, pelo menos a partir da sua estratégia de comunicação pública, uma marcada orientação para a Educação Popular e para o Diálogo Intercultural. Este ensaio buscará apresentar subsídios para entender se a comunicação pública desenvolvida pela cidade de São Paulo informa os cidadãos em situação de refúgio sobre temas que garantam seus direitos, usando, ou não, todos os recursos disponíveis, como a publicidade, o jornalismo e as relações públicas. Outro ponto importante é saber qual a postura do governo municipal frente à necessidade do diálogo intercultural na comunicação pública voltada para essa mesma população, bem como avaliar se foi respeitada a visão desse coletivo sobre as ações. Finalmente, são apresentadas questões sobre as relações entre governos e mídia e seus reflexos em contextos como cidadania e participação política, para entender se a população em situação de refúgio precisará fortalecer sua capacidade de resiliência, superando riscos e limitações, para poder atuar ativamente no futuro próximo, uma vez que o PMI está orientado para a geração de evidências que possam ser incorporadas na tomada de decisões e, ainda mais, na melhoria das condições locais para esse coletivo, principalmente no período que se seguirá ao atual estágio de pandemia.

Objetivos do Capítulo

- Oferecer à leitora e ao leitor um conceito que integre comunicação pública direcionada para a população em situação de refúgio;
- Identificar como a comunicação pública direcionada para o I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes – 2021/2024 (PMI) pode servir como forma de defesa de direitos fundamentais;
- Relacionar o processo de comunicação pública com o oferecimento de educação popular e o diálogo intercultural, como forma de afirmação de cidadania das pessoas em situação de refúgio na cidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

O século XXI traz novos desafios e obriga a sociedade globalizada a repensar o seu papel. O número cada vez maior de pessoas em situação de refúgio exige que a sociedade internacional busque uma reformulação da sua forma de atuar e nos obriga a rever as relações entre as pessoas e os Estados soberanos. As relações internacionais se desenvolvem agora num mundo transformado pelas revoluções tecnológicas, pelo empoderamento de grupos excluídos, pelas políticas de afirmação de cidadania e pela atuação de novos atores, como empresas privadas e entes subnacionais.

Nesse contexto, Di Felice e colaboradores demonstram as transformações pelas quais a nossa sociedade está passando:

Hoje, o Facebook é a nação mais populosa do mundo com 2 bilhões e 196 milhões de cidadãos, mais que o dobro da população da China. A segunda é o Youtube com 1 bilhão e 900 milhões. A nossa época nos exige um esforço conceitual incomum. Torna-se necessário repensar a morfologia do nosso social e a qualidade das interações entre humano e não-humanos. Tudo

resulta afetado. A nossa ideia de comunidade, de política, de democracia e de participação, que herdamos da imensa tradição do pensamento ocidental, resulta inadequada perante tais transformações¹.

Os efeitos da crise sanitária apenas deixam bem nítido que a sociedade global enfrenta um dos maiores desafios de sua história com a disseminação global da covid-19. Entretanto, alguns temas não podem ser esquecidos ou deixados para serem acompanhados mais tarde. Os impasses e problemas sociais continuam presentes e convivem com a pandemia. Temas como exclusão, racismo, xenofobia, LGBTfobia e feminicídio continuam afligindo os diversos grupos sociais, e estão presentes entre os mais vulneráveis, como a população em situação de refúgio. Para ela, nestes tempos de pandemia, não basta oferecer algum auxílio social humanitário, tampouco revogar ações em relação ao respeito ao plurilinguismo e à diversidade linguística ou ao diálogo intercultural.

Neste contexto, não pode haver dúvida sobre o caminho a ser trilhado. Precisamos caminhar com a preocupação clara de proteger todas e todos, desenvolvendo passos firmes sobre a incerteza. A consciência geral deve ter a nítida urgência de se ultrapassar qualquer rastro de negacionismo, que apenas tenta ignorar a realidade, e serve unicamente para tornar mais dura a vida de milhões de vulneráveis. Neste momento, observa-se uma letargia das políticas públicas, comprometendo as resistências e as formas de sobrevivência das pessoas em situação de refúgio, em várias regiões do mundo.

Durante todo o período inicial da pandemia, e até agora, o Brasil, diferente dos EUA, vivencia um governo nacionalista, ultraconservador e sem uma política pública clara em relação à proteção das pessoas em situação de refúgio. Entretanto, a Cidade Global de São Paulo já desenvolve há alguns anos sua Paradiplomacia e aprovou, em pleno auge da pandemia, em agosto de 2020, o I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes – triênio 2021/2024 (PMI).

O cenário atual exige a união de todas e de todos, expondo a fragilidade das estruturas locais, regionais, nacionais, internacionais e globais. As autoridades públicas constituídas, mesmo sendo incertos todos os impactos concretos, seus resultados e suas implicações, não podem negar a dura realidade que precisa ser enfrentada. Os passos futuros dependem do reconhecimento do que vem ocorrendo, principalmente a partir de uma reflexão sobre os sucessivos equívocos praticados. Nada pode ser solucionado em relação à comunicação pública e às políticas públicas sem que apontamentos críticos sobre o presente e reflexões técnicas e científicas passem a fazer parte das necessárias atuações para o futuro da humanidade. Nesse contexto, sobre o futuro da sociedade Di Felice *et al.* recordam que novos atores e novos contextos estão presentes, e que o Estado deve considerá-los para poder realizar a comunicação pública local, com influência global:

¹ Massimo Di Felice *et al.*, “A Cidadania Digital, o Net-Ativismo e o Protagonismo dos Não Humanos: A Comunidade que Vem”, *Lumina*, vol. 12, n. 3, set.-dez. 2018, p. 2.

O social não é mais composto somente por humanos. Algoritmos, data base, inteligências artificiais, florestas, emissões de co2, temperaturas, água – através de arquiteturas de interações de rede – tomaram a palavra, começaram a participar e a influenciar nossas ações. Nossa era é caracterizada por uma importante transformação que indica a transição de formas subjetivas e humanísticas de interação e cidadania para formas digitais, algorítmicas e infoecológicas de participação e vida. É necessário mudar nossa concepção do social e nos preparar para habitar as infoecologias e as redes do mundo vindouro².

Os líderes políticos de diversos países, e das mais variadas matrizes ideológicas, resistem em admitir e não conseguiram entender ainda que, além dos seus discursos, a atual crise humanitária não reconhece fronteiras delimitadas ou espaços geográficos. As atuais decisões políticas e estatais não podem tratar o atual contexto como se fosse uma “Escolha de Sofia”. As políticas públicas não podem continuar no dilema entre salvar a economia ou salvar os cidadãos; relaxar as medidas de isolamento, perder vidas e salvar empregos ou cumprir funções nitidamente de Estado, oferecendo o devido auxílio (econômico, social e humanitário), principalmente para os mais vulneráveis.

De certa maneira, esse é um problema que tem a ver com a criação de novas formas de influência e com a própria natureza da atuação descentralizada dos novos processos da comunicação pública. Para buscar respostas sobre o caso concreto da cidade global de São Paulo, precisa ser efetuada uma pesquisa de tendência, a partir de métodos qualitativos e quantitativos. As atuações paulistanas voltadas para a paradiplomacia precisam passar pelo crivo desta análise, para se poder entender o que está acontecendo e para poder servir de parâmetro para novas atuações. Ao analisar, por exemplo, o PMI³, necessita-se identificar o referencial teórico inerente a sua elaboração, bem como para sua implantação, para entender a atual tendência, a tal ponto que se possa mensurá-la e quantificá-la, permitindo-se apontar macrotendências e microtendências. No tocante às relações entre governo municipal e mídia, e seus reflexos em contextos como cidadania e participação política, como a comunicação pública desenvolve sua política pública voltada para os casos de migrações globais?

O município de São Paulo está na vanguarda das novas ações voltadas para a diversificação de papéis e de atores na governança global, bem como no tratamento dos assuntos vinculados à população em situação de refúgio. Entretanto, precisa ser discutido como a Comunicação Pública sobre o tema é desenvolvida e se serve como instrumento de garantia de defesa e aplicação de direitos fundamentais. O PMI é um instrumento jurídico e político de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da política municipal para a população de outras nacionalidades que vivem na cidade de São Pau-

2 *Idem*, p. 4.

3 Prefeitura da Cidade de São Paulo. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, *I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes*, São Paulo, SMDHC, 2020.

lo. O citado Plano Municipal é dividido em oito eixos e composto por oitenta ações, que devem contemplar as reais necessidades de integração da população refugiada e migrante que vive em seu território.

O PMI estabelece garantias de direitos de quem busca recomeçar suas vidas com respeito e dignidade. A elaboração do plano municipal, segundo a comunicação pública realizada pelo governo paulistano, recebeu várias referências positivas, principalmente pelo fato de ser exemplo de boa prática no âmbito da gestão municipal. Segundo a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura da Cidade de São Paulo, o PMI contou com a contribuição de pessoas em situação de refúgio e migrantes que moram no município. Entretanto, questões levantadas por Haswani⁴ ainda não estão plenamente claras. Conforme a autora, a comunicação pública para servir de garantia de direitos precisa articular, efetivamente, três conceitos basilares: Estado Democrático de Direito, Comunidade e Comunicação. Sendo assim, ainda que o PMI estabeleça legalmente direitos fundamentais, funcionando o governo municipal como emissor das informações necessárias à garantia desses direitos, o coletivo de pessoas em situação de refúgio, enquanto destinatário das mensagens estatais, precisa receber, de fato, uma comunicação capaz de servir como instrumento indispensável à garantia dos seus direitos individuais e sociais.

Nesse contexto de comunicação pública, Bucci, ao tratar da clássica teoria da comunicação (emissor ou destinador, receptor ou destinatário e canal de comunicação) lembra que:

O Estado emissor: proclama, enuncia e emite as mensagens. *Quanto a ouvir, escutar, receber reclamações da sociedade, nada feito. Aí, ele se fecha.* o seu parque de equipamentos midiáticos e de publicidade oficial, um complexo que só faz aumentar a cada ano, *serves para uma comunicação unilateral*, típica da propaganda mais conservadora, que monologa sem se abrir ao diálogo⁵.

Cabe ressaltar que, desde 2016, a cidade de São Paulo conta com uma política municipal voltada para a população refugiada (Lei nº 16.478), sendo que a ação e os esforço simultâneos fazem com que o Plano Municipal e o Pacto Global sobre Refugiados estejam em total harmonia e complementariedade, segundo a comunicação pública desenvolvida. O governo do município da cidade de São Paulo demonstra que há uma participação muito próxima entre ele e o Acnur. Por exemplo, no site da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura da Cidade de São Paulo, em 23 de fevereiro de 2021, consta: “Prefeitura recebe doação do Alto Comissariado das Nações

⁴ Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

⁵ Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015, p. 18.

Unidas para Refugiados (Acnur). Termo firmado formaliza a doação de infraestrutura da agência das Nações Unidas para os CRAI – Centros de Acolhida para Imigrantes e Refugiados”⁶. Nessa comunicação divulga-se que foram doadas tendas, mesas e cadeiras para realizar o atendimento móvel do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), que oferece orientação sobre regularização migratória, documentação e acesso aos serviços municipais de forma itinerante. Também foram doados beliches, colchões, refrigerador e fogão para aprimorar o atendimento à população imigrante em período de enfrentamento à pandemia. Segundo o comunicado, a secretaria municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Claudia Carletto, fez questão de frisar a importância da parceria:

Esses móveis que foram doados pelo Acnur são fundamentais na composição dos centros de acolhida e da nossa unidade móvel, ajudando a realizar um atendimento com segurança e carinho prevendo todas as regras de distanciamento nesse período de pandemia. *Para nós, é muito importante essa atuação em parceria, que não vem de hoje, com o Acnur.* Estamos muito felizes e agradecidos com o benefício que vai representar a esta parcela da população de imigrantes e refugiados⁷.

Nesse contexto, também é necessário entender o que representa uma comunicação como a supracitada. Para Bucci, é preciso entender quando a comunicação pública serve como garantia de direitos fundamentais e em que momentos serve para exaltar feitos pessoais de dirigentes, com interesses político-partidários de perpetuação no poder:

Não há muito mais como disfarçar. *A comunicação pública no Brasil virou um palanque partidário*, um negócio lucrativo, uma passarela para a vaidade particular e, sem exagero nenhum, uma arma a serviço da guerra eleitoral. Como isso aconteceu? por quê? E, olhando para o futuro, o que poderia ser feito para corrigir o curso das coisas?⁸

O Decreto Municipal nº 57.533, em seu artigo 19, regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. A comunicação pública da cidade de São Paulo, no tocante às questões educacionais, estabelece que é garantido a todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos imigrantes o direito à educação, por meio do ingresso, permanência e terminalidade na rede de ensino público municipal, não constituindo obstáculo ao exercício deste direito a impossibilidade de comprovação documental, cabendo à Secretaria Municipal de Educação:

6 Prefeitura da Cidade de São Paulo, “Prefeitura Recebe Doação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur)”, *Prefeitura de São Paulo*, 23 fev. 2021.

7 *Idem*.

8 Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso*, p. 13.

- I. Desburocratizar os procedimentos e adaptar os sistemas para garantir a inscrição da população imigrante nos estabelecimentos de ensino municipais, assim como registrar a nacionalidade dos pais ou responsáveis legais de todos os alunos no ato da matrícula, para fins de levantamento estatístico e formulação de políticas públicas;
- II. Flexibilizar a documentação exigida com vistas a facilitar o reconhecimento das atividades escolares e certificados do país de origem, considerando o artigo 44 da Lei Federal nº 9.474, de 1997;
- III. Orientar a realização, no ato da matrícula, de análises de classificação que tenham em conta as peculiaridades do aluno imigrante, particularmente aquelas relacionadas à língua portuguesa e possíveis diferenças de conteúdo dos sistemas de ensino de origem, de modo a permitir tanto o acesso ao ensino em compatibilidade com seus conhecimentos prévios quanto a expedição do histórico escolar completo ao final do ciclo de estudos.

Já em seu artigo 20, o decreto define que a educação observará o princípio da interculturalidade, promovendo o diálogo entre as diferentes culturas, a cidadania democrática e a cultura de paz, cabendo ao Poder Público Municipal:

- I. Priorizar e ampliar ações educativas de combate à xenofobia, considerando as suas interfaces com as demais formas de discriminação;
- II. Introduzir conteúdos que promovam a interculturalidade e a valorização das culturas de origem dos alunos imigrantes ou filhos de imigrantes dentro das grades curriculares, em todas as disciplinas e etapas de educação, com inclusão de materiais pedagógicos sobre a temática das correntes migratórias contemporâneas, compreendendo o refúgio, e o diálogo intercultural;III. Fortalecer e ampliar programas de formação intercultural voltados para profissionais de ensino;
- IV. Promover, divulgar e garantir apoio pedagógico, material e institucional a projetos de acolhimento, promoção da interculturalidade e valorização da cultura de origem dos alunos imigrantes e de suas famílias, com sua participação, nos estabelecimentos de ensino e equipamentos públicos municipais em geral.

De qualquer forma, o que se pretende entender é se a comunicação pública da cidade de São Paulo voltada para a população em situação de refúgio pode ser caracterizada como forma de defesa dos direitos fundamentais, e se ela é uma macrotendência (mudanças em grande escala que afetam diferentes segmentos da sociedade), ou uma microtendência (mudanças de prazo mais curto e que atingem uma quantidade menor de segmentos da sociedade). Os resultados poderão definir se haverá uma ação, ou uma reação, em razão das demandas globais de tratamento da população migrante, notadamente, sobre as pessoas em situação de refúgio.

Para autores como Haswani⁹, é importante observar dados do passado e do presente para poder entender qual é o padrão que eles formam. A partir disto, tentar prever os comportamentos que provavelmente serão estabeleci-

⁹Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos*, p. 99.

dos no futuro em relação à comunicação pública do governo municipal de São Paulo, no tocante ao empoderamento e às respectivas ações voltadas para a população em situação de refúgio. A autora defende a tese de que as divergências entre as definições e diferenciações dos conceitos de dado e informação:

[...] não impedem que os modelos propostos por essas teorias contemplam, sem exceção, um processo tendo como componentes: um emissor (também chamado de fonte) que transmite uma mensagem por meio de um canal (ou um meio) a um receptor (ou destinatário) que dá ao emissor uma resposta (*feedback*). A informação (sempre) e a comunicação (quando houver demanda) são instrumentos de garantia dos direitos fundamentais (individuais e sociais) nos Estados democráticos¹⁰.

Segundo a comunicação pública realizada pelo governo paulistano, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e a Secretaria de Educação atuam de forma integrada para atender às demandas educacionais da população em situação de refúgio na cidade de São Paulo. Segundo informações da prefeitura, e que constam em instrumentos legais, as ações para esse coletivo podem ser divididas em duas grandes áreas: cursos de educação em direitos humanos e cursos de português para população imigrante. O trabalho desenvolvido ao longo das últimas gestões municipais mantém a formação e capacitação em direitos humanos e o curso de língua portuguesa e cultura brasileira desde a criação da secretaria, em 2015. Ao longo da crise humanitária de covid-19 as ações foram adaptadas para o modelo virtual, ou semipresencial, quando houve oportunidade para esta realização. Nesse contexto, a comunicação pública atuou como forma de defesa de direitos fundamentais, na medida em que informou a continuidade dos citados serviços, mesmo no período de pandemia.

Nesse contexto, ao ser analisada a relação entre comunicação pública e defesa de direitos fundamentais da população em situação de refúgio, cabe lembrar as lições de João Roberto Vieira da Costa, no sentido de defender a tese de que aquela comunicação deve ser entendida como um fenômeno mais amplo do que a simples atuação do poder público, além de ultrapassar o estereótipo de que se trata de um tipo de comunicação realizada exclusivamente pelos governos: “a comunicação pública é algo muito maior e envolve, além de governos, empresas, o terceiro setor e a sociedade em geral”¹¹.

Desde o início das limitações de atividades coletivas em razão da pandemia de covid-19, a comunicação pública sobre os atendimentos à população em situação de refúgio continuou acontecendo e reforçou a manutenção das ações, ofertadas no Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) e nos Centros de Educação em Direitos Humanos. Nesse sentido, por

10 *Idem, ibidem*.

11 João Roberto Vieira da Costa, *Comunicação de Interesse Público: Ideias que Movem Pessoas e Fazem um Mundo Melhor*, São Paulo, Jaboticaba, 2006, p. 22.

exemplo, podem ser observadas comunicações realizadas pelos seguintes *sites*:

1. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente: Contato, atendimento, forma de acolhimento. (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/crai/);
2. Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Especial de Comunicação (http://www.capital.sp.gov.br/noticia/centro-de-referencia-e-atendimento-de-imigrantes_CRAI);
3. Empresa Jornalística ABC do ABC (<https://www.abcdabc.com.br/abc/noticia/cidade-sao-paulo-institui-plano-municipal-politicas-imigrantes-113537>);
4. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de Imigração (<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/publicacoes-obmigra/instituicoes-de-apoio/instituicoes-de-apoio-sao-paulo>);
5. Missão Paz – Instituição filantrópica de apoio e acolhimento a imigrantes e refugiados na cidade de São Paulo (<http://www.missaonspaz.org/conteudo/casa-do-migrante/estrutura-e-convivencia>);
6. MigraMundo – Portal Jornalístico voltado para migrações no Brasil e no mundo (<https://migramundo.com/so-5-das-cidades-brasileiras-com-imigrantes-tem-servicos-de-apoio-aponta-ibge/>).

Nesse contexto, segundo Egas, representante do Acnur no Brasil, a comunicação pública desenvolvida no atual momento de pandemia fortalece o seu aspecto ampliado, típico de atuação múltipla de pessoas e instituições, e não apenas o governo do município de São Paulo, contando com atores do terceiro setor e da iniciativa privada para poder oferecer informações necessárias para a população em situação de refúgio:

[...] o novo coronavírus está fazendo o mundo se sentir mais vulnerável, pois não respeita fronteiras, ameaça as pessoas e transforma a vida como conhecemos. Esta crise mostra que temos um papel a cumprir, que todas as pessoas fazem a diferença e que cada ação é importante¹².

A comunicação pública realizada reforça que o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes atua no oferecimento de apoio especializado e multilíngue para imigrantes, com foco em orientações sobre regularização migratória, acesso a direitos sociais, orientação jurídica e do serviço social, encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos e oferecimento do curso de língua portuguesa e cultura brasileira. Esse curso para imigrantes e refugiados atende à demanda daqueles que precisam, com rapidez, se capacitar linguisticamente, não só para a expressão cotidiana, mas também para as questões formais de obtenção de documentação e trabalho.

12 Nações Unidas Brasil, “Acnur e Parceiros Promovem Agenda Nacional para Celebrar Dia Mundial do Refugiado”, *Nações Unidas Brasil*, 15 jun. 2020.

Para Bittar¹³, os Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHS) são polos permanentes de promoção da educação em direitos humanos e fomento de práticas de cidadania, a partir da rede municipal de ensino e da articulação com os territórios da cidade de São Paulo. Segundo o autor, eles estão presentes em quatro Centros Educacionais Unificados (CEUs) – CEU São Rafael (Zona Leste), CEU Jardim Paulistano (Zona Norte), CEU Pêra Marmelo (Zona Oeste) e CEU Casa Blanca (Zona Sul) –, e sua atuação abrange vinte unidades escolares da rede municipal de ensino, contemplando as quatro macrorregiões da cidade de São Paulo: Norte, Sul, Leste e Oeste.

Mesmo existindo a previsão nas Diretrizes Nacionais Brasileiras para Educação em Direitos Humanos, os Planos e Programas de Educação Infantil não contemplam os Direitos Humanos como conteúdos prioritários. Nota-se muitas vezes o despreparo dos professores para o tema de direitos humanos. As atividades propostas para esse tema carecem de esmero em sua formatação, deixando a desejar em seu resultado final. A falta de planejamento ou ausência de capacitação, por parte dos professores, aliadas à escassez de material didático e paradidático, comprometem o cotidiano da sala de aula. Na maioria das vezes, observa-se a prática de copiar textos ou a leitura dirigida como as únicas formas de transmitir os conhecimentos sobre direitos humanos.

Este é o cenário das escolas públicas da cidade de São Paulo no tocante ao ensino de direitos humanos. Em relação ao desenvolvimento da Educação Popular, principalmente nas ações voltadas para as crianças em situação de refúgio, isto é muito mais grave. Sem a devida capacitação das professoras e dos professores da rede pública não se viabilizará a Educação Popular no ensino de direitos humanos. Nesse contexto, ressaltamos a atuação de Paulo Freire como secretário de Educação da cidade de São Paulo, que reforçou, naquele momento, o lugar da formação continuada nas políticas públicas. O então secretário municipal de Educação teorizou e experienciou a formação de professores, denominada por ele como a necessidade da “formação permanente”.

Para Freire¹⁴, a capacitação é fundamental para qualquer desenvolvimento de ação pedagógica, principalmente para a prática de Educação Popular. Enquanto secretário de Educação (1989-1991) e responsável pela implementação de políticas públicas, Paulo Freire se antecipou ao debate intelectual e implementou, durante o período que exerceu a função, a “formação permanente” nas escolas municipais. Essa decisão gerou bons frutos e ainda hoje podem ser sentidos os seus efeitos, mas, ao longo dos últimos vinte anos, pouco foi incentivada. A capacitação para educação popular ressurgiu em alguns poucos momentos, mas não se perpetuou como uma realidade.

Somente durante a gestão de Eduardo Suplicy como secretário municipal de Direitos Humanos e Cidadania (2015-2016) retomou-se a preocupação

¹³ Eduardo Bittar, *Centros de Educação em Direitos Humanos da Cidade de São Paulo: Territórios, Educação e Cidadania*, São Paulo, Coordenação de Educação em Direitos Humanos, 2016.

¹⁴ Paulo Freire, *A Educação na Cidade*, 7. ed., São Paulo, Cortez, 2006.

com a capacitação dos professores municipais para a área de direitos humanos, com a metodologia de Educação Popular. Suplicy demonstra a preocupação com a vinculação dos dois temas e a participação do Instituto Paulo Freire nesse contexto:

O objetivo desta publicação é permitir uma melhor compreensão das relações entre Direitos Humanos, cidadania, Educação Popular, participação social, direito à cidade, bem como apresentar formas e ferramentas de gestão mais participativas adotadas pela atual administração¹⁵.

A obra freiriana é extremamente atual, principalmente no que se refere à educação para a população em situação de refúgio. Para Freire¹⁶, a educação precisa estar relacionada à leitura do contexto de mundo; estudantes e docentes devem ser atores ativos que estimulem as diversas identidades culturais, superando as padronizações típicas de uma prática pedagógica dominante. A educação do diálogo é essencial à democratização da sociedade e a uma prática humanizadora.

A comunicação pública realizada pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania divulga em seu *site* esses aspectos de Educação Popular desenvolvida historicamente e que serve de base para o atendimento das demandas da população em situação de rua. Segundo Bittar¹⁷, os professores têm um papel fundamental na promoção do desenvolvimento desta consciência, bem como na formatação desta prática social. A capacitação permanente dos professores é fundamental, principalmente para as educadoras e os educadores envolvidos com a população em situação de refúgio. A manutenção desse valor de Educação Popular deve ser estimulada constantemente para poder transformar em realidade o PMI. A comunicação pública relacionada às propostas desse plano municipal ressalta que a criança em situação de refúgio também deve ser capacitada para se sentir portadora de direitos básicos, da mesma forma como deve ser instruída a comportamentos e práticas que valorizem a temática de direitos humanos.

A partir destes valores, notamos que os princípios de Paulo Freire continuam sendo defendidos nas atividades de educação em direitos humanos, e as educadoras e os educadores municipais têm conseguido, apesar das limitações institucionais, estabelecer uma relação com as alunas e com os alunos baseada numa educação plena e libertadora, em que crianças e jovens não são apenas “depósitos de conteúdo”, mas podem se tornar cidadãs e cidadãos mais participativos. Para o PMI, a educação em direitos humanos deve ser desenvolvida contando com o suporte da escola.

15 Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos, *Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos*, São Paulo, Editora Instituto Paulo Freire, 2015 (Cadernos de Colegiados).

16 Paulo Freire, *À Sombra desta Mangueira*, São Paulo, Paz e Terra, 2006.

17 Eduardo Bittar, *Centros de Educação em Direitos Humanos da Cidade de São Paulo*.

Entretanto, o maior desafio reside em como implementar este propósito e transformá-lo numa prática pedagógica. Segundo a comunicação pública realizada, o PMI defende a tese de que a família é, de fato, o primeiro ambiente educacional. Especificamente na cidade de São Paulo, educar em direitos humanos, principalmente na educação para população em situação de refúgio, corresponde a integrar o cotidiano escolar ao dia a dia da aluna e do aluno e da comunidade em que eles vivem. Os aspectos que devem ser analisados devem ser mais atitudinais e menos formais, ou seja, menos conteúdos e mais valores para a vida.

Para entender os resultados da comunicação pública desenvolvida no contexto do PMI, precisamos recorrer à obra de Haswani e notar que a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social. Quanto à comunicação pública, a autora ressalta:

Seu objeto são temas de interesse geral e sua finalidade é contribuir para a realização desse interesse. Os atores que promovem esta modalidade de comunicação são, em primeira instância, os sujeitos institucionais – o ente Estado, abstrato, e suas administrações, braço concreto e executivo – no sentido de implementar a transparência e a maior eficácia da ação dos poderes públicos, mas também de sensibilizar os cidadãos sobre problemas de particular interesse e significado para o desenvolvimento civil da sociedade¹⁸

EDUCAÇÃO POPULAR, DIÁLOGO INTERCULTURAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO: ENTRE PONTES E MUROS

A população em situação de refúgio que chega à cidade global de São Paulo vivencia uma realidade complexa, em que muitos muros precisam ser superados (xenofobia, racismo, burocracia, falta de agilidade nos processos de legalização das respectivas situações), mas ao mesmo tempo, em que se podem encontrar pontes (apoio de entidades sociais, humanitárias e de órgãos públicos, bem como de voluntários que oferecem acolhimento, diferente da realidade do país que deixaram para trás).

Entre pontes e muros, os refugiados encontram situações vinculadas à educação que gera muitas perguntas. Entre elas, como a população em situação de refúgio recebe o acesso à educação, e qual o tipo de educação que recebe, bem como qual é o modelo pedagógico utilizados por educadores e voluntários no contato com elas e eles. Na concepção freiriana, cabe questionar o que acontece na cidade de São Paulo em relação à educação oferecida não só no “espaço físico”, mas também no “espaço histórico dialético”. O fluxo da

18 Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos*, p. 124.

população em situação de refúgio para São Paulo aumentou nos últimos anos. Entretanto, como elas e eles foram incorporados ao sistema oficial de ensino? Qual é o papel desenvolvido pelo coletivo de pessoas em situação de refúgio nesse contexto? E qual é papel desempenhado pela comunicação pública?

Qual é o lugar de fala do coletivo das pessoas em situação de refúgio? Essa indagação refere-se ao antagonismo enfrentado por este coletivo ao chegar no novo território: muros e pontes. Oferecer fala às pessoas em situação de refúgio não significa calar ninguém (muros), mas abrir espaço para que diversas vozes sejam ouvidas e consideradas (pontes). Em relação ao processo de aprendizagem oferecido na cidade de São Paulo, ou, pelo menos, proposto pelos órgãos públicos municipais em sua comunicação pública, é fundamental a definição do lugar da fala da população em situação de refúgio, bem como carregar, na sua essência, a consciência do papel do indivíduo, explicitando se é o protagonista ou coadjuvante nesse contexto.

Para Boaventura de Sousa Santos, “No diálogo intercultural, a troca não é apenas entre diferentes saberes, mas também entre diferentes culturas, ou seja, entre universos de sentido diferentes e, em grande medida, incomensuráveis”¹⁹. Nesse sentido, como a comunicação pública observa e se manifesta sobre esse fenômeno? Heloiza Matos²⁰ destaca que a comunicação pública não deve ser uma via de mão única, na qual as mensagens partem de um único emissor e não possibilitam a interlocução com os seus receptores. Para a autora a comunicação pública precisa ser considerada como um processo político, que parte de relações de interação nas quais são centrais a expressão, a interpretação e o diálogo.

Para conseguir entender a comunicação pública como uma forma de garantir a defesa e o exercício de direitos fundamentais, necessário se faz pautar se o acesso aos equipamentos públicos, por parte da população em situação de refúgio, acontece de forma a assegurar o acesso às informações e sua posterior participação nas ações de política pública que garantam sua identidade, seus direitos, e o acesso à educação popular.

Em relação ao PMI, é fundamental questionar se a educação oferecida para o coletivo de pessoas em situação de refúgio é uma Educação Popular que enfrenta o colonialismo intelectual, o tradicionalismo pedagógico e o autoritarismo da ciência tradicional europeia. A população em situação de refúgio é estimulada a produzir um pensar científico e pedagógico que rompa com a subalternização dos conhecimentos e das experiências de sujeitos sociais marginalizados, enquanto pessoas em situação de refúgio? Há uma construção coletiva de metodologias e propostas didáticas que viabilizem a participação

19 Boaventura de Sousa Santos, “Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos”, *Reconhecer para Libertar: Os Caminhos do Cosmopolitismo Multicultural*, Porto, Edições Afrontamento, 2004, vol. 3, p. 341.

20 Heloiza Helena Gomes de Matos, “A Comunicação Pública na Perspectiva da Teoria do Reconhecimento”, em Margarida Maria Krohling Kunsch (org.), *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*, São Caetano do Sul, Difusão Editora, 2011.

e a construção do conhecimento contando com a ação ativa desse coletivo? A educação na cidade de São Paulo para a população em situação de refúgio reflete um projeto de emancipação que garanta o direito de todas e de todos à existência, ao trabalho, à liberdade, à justiça e à educação transformadora? Sendo assim, Matos²¹ define a comunicação pública como “o processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, *um espaço de debate, negociação e tomada de decisões* relativas à vida pública do país”.

A educação oferecida para as pessoas em situação de refúgio segue os moldes de uma educação popular, ou de uma educação tradicional? O PMI, para poder caracterizar a primeira opção, deverá atender a alguns pontos fundamentais. Um deles deve ser o de conseguir contribuir, por meio da educação, com o empoderamento das pessoas em situação de refúgio para que estas sejam capazes de enfrentar as diversas modalidades de opressão e possam fazer parte de uma sociedade local mais solidária e inclusiva. Neste contexto, a comunicação pública precisará atuar para diminuir o impacto da crise social na pobreza, agravada pela pandemia de covid-19, e para dar voz às pessoas em situação de refúgio, no contexto da sociedade paulistana.

Em termos freirianos, o que caracteriza a Educação Popular é sua convicção de que são os próprios sujeitos populares os chamados a levar a cabo as transformações sociais que garantirão a sua libertação, no caso em pauta, para que as pessoas em situação de refúgio reconheçam sua capacidade de protagonismo histórico.

A comunicação pública realizada pelo município de São Paulo se pauta em apresentar as práticas de ensino e aprendizagem previstas no PMI como educação libertadora, e como educação popular, ao seguir os termos do Decreto Municipal nº 57.533, que institui a Política Municipal para a População Imigrante, nos incisos II e IV do artigo 20. Nesse sentido, a comunicação pública divulga que a educação observará o princípio da interculturalidade, promovendo o diálogo entre as diferentes culturas, a cidadania democrática e a cultura de paz, cabendo ao Poder Público Municipal:

II. Introduzir conteúdos que promovam a interculturalidade e a valorização das culturas de origem dos alunos imigrantes ou filhos de imigrantes dentro das grades curriculares, em todas as disciplinas e etapas de educação, com inclusão de materiais pedagógicos sobre a temática das correntes migratórias contemporâneas, compreendendo o refúgio, e o diálogo intercultural; [...]

IV. Promover, divulgar e garantir apoio pedagógico, material e institucional a projetos de acolhimento, promoção da interculturalidade e valorização da cultura de origem dos alunos imigrantes e de suas famílias, com sua participação, nos estabelecimentos de ensino e equipamentos públicos municipais em geral.

21 *Idem*, p. 49.

A partir do texto legal acima, muito utilizado pela comunicação pública, notamos que a comunicação pública paulistana propõe práticas pedagógicas de base popular, uma vez que busca construir uma educação direcionada para a população em situação de refúgio, a partir de uma escola viva, baseada na interação das diferenças, na transformação dos espaços, na análise crítica da realidade e na inclusão dos debates multiculturais do coletivo em situação de refúgio e da compreensão das diferenças e de que essas diferenças não representam inferioridade.

Da mesma forma, a comunicação pública municipal para o ensino de direitos humanos, na sua rede pública, direciona suas pautas para construir coletivamente um currículo, com o objetivo de valorizar a diversidade cultural e a formação crítica, buscando superar as exclusões, sejam elas de gênero, raça, etnia, orientação sexual, e territorialidade. Segundo Freire²², uma educação popular só se faz realmente possível, mediante a aplicação de um currículo multicultural, que transponha os limites da teoria e avance no sentido prático, levando em consideração as especificidades de cada escola, de cada aluna e de cada aluno. A Educação Popular e as origens do conceito de multiculturalismo estão atreladas diretamente ao pensamento freiriano e aos princípios de empoderamento dos grupos oprimidos, como, no caso em análise, a população em situação de refúgio.

Para poder praticar uma Educação Popular para a população em situação de refúgio, precisamos voltar aos termos freirianos e entender essa comunidade popular como sendo um grupo social de oprimidos. Dessa forma, refugiados são oprimidos e populares na medida em que vivem sem as condições elementares para o exercício de sua cidadania ativa. Segundo Brandão²³, a Educação Popular precisa ser uma educação comprometida e participativa, orientada pela perspectiva de realização de todos os direitos fundamentais, tendo como principal característica a utilização do saber da comunidade como matéria-prima para o ensino.

O papel do educador é fundamental para a existência de uma real Educação Popular. Para tanto, ele precisa atuar de forma a entender que as pessoas em situação de refúgio produzem saberes, ligados às suas experiências de vida e ao contexto social em que estão inseridos, a partir do momento que deixaram a sua terra natal. Nos termos do Decreto Municipal nº 57.533, artigo 20, inciso III, os agentes públicos observarão o princípio da interculturalidade, cabendo ao Poder Público Municipal “fortalecer e ampliar programas de formação intercultural voltados para profissionais de ensino”.

Neste contexto, a comunicação pública da cidade de São Paulo divulga que são encaminhadas as ações pedagógicas das professoras e dos professores para que desenvolvam suas aulas como educadores populares. Usando a

22 Paulo Freire, *A Educação na Cidade*.

23 Carlos Rodrigues Brandão, *Educação Popular*, 3. ed., São Paulo, Brasiliense, 1986.

terminologia freiriana, a Educação Popular deveria, primeiramente, transformar sistemas tradicionais de ensino e construir uma proposta de reescrever a prática pedagógica, repensando o sentido político da educação. Segundo Brandão, a prática pedagógica alterada faz com que o aluno se sinta inserido: “A educação através da qual ele, o sujeito, não se veja apenas como um anônimo sujeito da cultura brasileira, mas como um sujeito coletivo da transformação da história e da cultura do país”²⁴.

A comunicação pública sobre o mesmo tema propõe tratamento similar ao adulto em situação de refúgio. A sua história pessoal é respeitada, visto que possui conhecimentos prévios, não recebendo aulas de língua portuguesa como se fosse uma criança, e, também, pela sua condição de população em situação de refúgio, considerando que não foi sua escolha aprender a língua, mas uma necessidade em razão da saída emergencial do seu país de origem. Nesse sentido, as aulas de língua portuguesa e cultura brasileira, na rede municipal de ensino, devem ser oferecidas no formato de Português como Língua de Acolhimento (PLAC), que possui metodologia própria e respeita a identidade de quem está aprendendo.

Para entender o papel da comunicação pública como garantia de direitos fundamentais, no caso, divulgando a prática de social e o emprego da metodologia de Português como Língua de Acolhimento (PLAC), contamos com as lições de Faccioli²⁵. A autora defende a tese de que a comunicação pública é aquela destinada ao cidadão em sua veste de coletividade e conota-se, em primeira instância, como “comunicação de serviço” que o ativa, com o objetivo de garantir a implementação do direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na definição das políticas públicas. A metodologia no ensino de Português como Língua de Acolhimento (PLAC) permite que as pessoas em situação de refúgio possam participar do processo de ensino-aprendizagem, com a finalidade de realizar uma ampliação dos espaços de exercício da democracia e da efetivação dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal, nos textos legais e nas comunicações públicas do PMI.

Nesse contexto de Educação Popular, o PMI estabelece na ação proposta nº 66, item 4: “Fortalecer a política municipal de acolhimento de estudantes imigrantes por meio da: (4) contratação de professoras/es de Português como Língua de Acolhimento (PLAC) itinerantes para atuação em escolas com maior concentração de estudantes imigrantes”. Para entender a relação entre valorização das ações envolvendo as próprias pessoas em situação de refúgio e o oferecimento de ensino de língua portuguesa de forma itinerante, precisamos recorrer à obra de Haswani:

Outro posicionamento a destacar é que, se a finalidade principal da comunicação pública é a realização do interesse geral, é imprescindível considerá-la

24 Carlos Rodrigues Brandão, *A Educação como Cultura*, São Paulo, Brasiliense, 1984, p. 103.

25 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, Roma, Carocci, 2000.

entre os atores considerados os sujeitos privados do Terceiro Setor que, mais recentemente, movimentaram processos de informação e de comunicação com os cidadãos a respeito de temas socialmente relevantes, desenvolvendo às vezes também uma ação de suprimento das estruturas públicas²⁶.

Em termos freirianos, também há uma preocupação com a capacitação permanente dos professores que trabalham com o ensino de língua para a população em situação de refúgio. Nesse contexto de Educação Popular, segundo a comunicação pública realizada em relação ao I Plano Municipal de Políticas para a população imigrante de São Paulo, este estabelece na ação proposta nº 67, item 3: “Aprimorar o ‘Programa Portas Abertas’ por meio de: (3) formação continuada de professora/es em Português como Língua de Acolhimento (PLAC), incentivando a contratação de professoras/es imigrantes e propondo parceria com universidades”.

Ainda conforme os conceitos de Paulo Freire, ao respeitar a cultura do coletivo em situação de refúgio e prever a possibilidade de contratar professoras e professores imigrantes para dar continuidades ao processo de incorporação desse coletivo, por meio do aprendizado da língua nacional, o Plano implanta uma Educação Popular, capaz de cruzar as fronteiras da escola, para busca do resgate da cidadania, do resgate da dignidade individual, e da necessidade de inclusão em todos os sentidos. Afirma Freire que “uma sociedade desafiada pela globalização da economia, pela fome, pela pobreza, pelo tradicionalismo, pela modernidade e até pós-modernidade, pelo autoritarismo, pela democracia, pela violência, pela impunidade, pelo cinismo, pela apatia, pela desesperança, mas também pela esperança”²⁷. Assim, entre muros e pontes, a comunicação pública do PMI propõe uma nova realidade, em que se encontram a Educação Popular e o desafio da formação de uma cultura político-democrática e cidadã para assimilação da população em situação de refúgio.

Os últimos grandes fluxos migratórios internacionais ampliaram a realidade da cidade global de São Paulo e demonstraram a necessidade de novas ações que possibilitem uma melhor integração da população migratória. A comunicação pública sobre o PMI afirma que a oferta de cursos voltados ao ensino da língua portuguesa deve ser tratada como um instrumento de política de acolhimento para imigrantes e refugiados. Para começar a oferecer soluções para esse tema, o governo municipal de São Paulo divulga a utilização em seus cursos do material didático lançado pela Agência da ONU para Refugiados (Acnur) em parceria com tradicionais entidades que atuam junto a esse coletivo²⁸. A cartilha, de ensino de português especificamente para os refugiados

26 Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos*, p. 125.

27 Paulo Freire, *Pedagogia da Esperança: Um Reencontro com a Pedagogia do Oprimido*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p. 59.

28 O processo de elaboração do material durou cerca de dez meses e foi feito em parceria entre a Secretaria Municipal de Direito Humanos e Cidadania de São Paulo, a Acnur, a Caritas (Centro de Referência para Refugiados – Caritas Arquidiocesana de São Paulo) e o Cursinho Popular Mafalda. A editora responsável pelo

no Brasil, *Pode Entrar: Português do Brasil para Refugiadas e Refugiados*, pode ser acessada gratuitamente no site da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo.

Sobre o tema, a comunicação pública realizada divulga como foi pensada a escolha do material didático para a população em situação de refúgio. Oliveira demonstra que houve uma preocupação de incluir e vincular, nos moldes freirianos, o coletivo em situação de refúgio na elaboração do livro: “A gente fez uma avaliação com refugiados e refugiadas antes, para levantar quais eram as principais demandas deles, as principais dificuldades deles no Brasil, e fomos tentando criar uma ordem de prioridade nos conteúdos, eles vão se elevando de complexidade conforme o vocabulário vai aumentando”²⁹. A mesma autora declara que: “O que a gente encontra é um mercado com material didático, mas é para um público específico. Ele é voltado para turistas, ensina exemplos do tipo ‘como pedir um táxi na Avenida Paulista’. Então, não é algo que se encaixava na realidade da vivência dos refugiados e das refugiadas”³⁰.

Nesse contexto a comunicação pública reforça que a educação popular e a valorização do diálogo intercultural estão presentes no PMI, de tal forma a estabelecer na ação proposta nº 1, segundo a qual o Poder Público “reconhece estas pessoas como sujeitos de direitos e trabalhará sob a perspectiva de gênero, interculturalidade e interseccionalidade, de forma descentralizada”. Entretanto, ainda que exista uma comunicação pública sobre a prática do diálogo intercultural a partir do PMI, precisamos recordar preocupações de alguns autores sobre este tema. Para Azibeiro e Fleuri, a perspectiva da intercultura não deve possuir posturas salvacionistas ou missionárias, jogando para outro patamar as ações e pesquisas em torno do popular, “dado que, no passado, a cultura dominante tornou impronunciáveis algumas das aspirações à dignidade humana por parte da cultura subordinada, será agora possível pronunciá-las no diálogo intercultural sem, ao fazê-lo, justificar e mesmo reforçar a subordinação”³¹. Ainda que na sua comunicação pública exista uma preocupação de diálogo intercultural, é preciso verificar se na execução do PMI isto será realmente realizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ação ou reação? A ação, ou reação, surgirá a partir da conscientização, ou não, de que a comunicação pública sobre o PMI não pode ser gerida e controlada, exclusivamente, pelos agentes públicos do Município de São Paulo. O

material é Talita Amaro de Oliveira, coordenadora do Cursinho Popular Mafalda.

29 Talita Amaro de Oliveira, Marina Reinoldes, Paola de Souza Mandalá e Rosane de Sá Amado, *Pode Entrar: Português do Brasil para Refugiadas e Refugiados*, 2016, p. 5.

30 *Idem, ibidem*.

31 Nadir Esperança Azibeiro e Reinaldo Matias Fleuri, “Paradigmas Interculturais Emergentes na Educação Popular”, em Sylvia Duarte Dantas (org.), *Diálogos Interculturais: Reflexões Interdisciplinares e Intervenções Psicossociais*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012, p. 451.

desenvolvimento de uma comunicação pública voltada para a defesa de direitos humanos é fundamental para o êxito do PMI, mas deve envolver diversos atores, bem como a população em situação de refúgio.

A comunicação pública precisa desempenhar um papel mais proativo no fortalecimento da cidadania e na defesa dos direitos fundamentais, por meio da promoção de debates e participação efetiva da população em situação de refúgio. Nesse sentido, a partir do debate e da interação acerca de temas de interesse público, o poder público municipal deve fomentar a negociação e a tomada de decisões acerca da vida pública, envolvendo o coletivo em situação de refúgio, uma vez que a comunicação pública pode ser realizada pelos diferentes setores da sociedade (Estado, Setor Privado e Terceiro Setor).

A que conclusão podemos chegar acerca da atual comunicação pública do governo da cidade de São Paulo em desenvolver uma Educação Popular e o Diálogo Intercultural para os encaminhamentos das ações sobre educação para a população local em situação de refúgio? Podemos entender que o governo paulistano, que está propondo uma Educação Popular para esse tema, terá acesso às informações valiosas sobre o comportamento dos envolvidos, bem como a possibilidade de criar uma estratégia sobre o tema, capaz de estar à frente das atuações futuras.

De qualquer forma, esse é um problema que tem a ver com a criação de novas formas de influência e com a própria natureza descentralizada dos novos processos de comunicação pública. As ações desenvolvidas até o momento apenas indicam que os efeitos da emergência sanitárias do covid-19 gerarão um forte impacto para a população imigrantes. Notadamente, a população em situação de refúgio deverá se preparar para enfrentar cenários mais restritivos em relação à sua circulação, bem como à sua fixação, mesmo que temporária, em territórios distintos do seu local original de domicílio.

Este artigo analisou apenas a comunicação pública direcionada para a educação desenvolvida para a população em situação de refúgio na cidade de São Paulo. Não se trata do diagnóstico de todo o sistema oficial de ensino paulistano. Sabemos que não há uma proposta exclusiva para o ensino de direitos humanos para a população em situação de refúgio, mas nas escolas públicas locais todas as crianças e jovens, incluindo aquelas e aqueles que estão em situação de refúgio, podem participar das atividades. Não há um projeto exclusivo para a população em situação de refúgio. Garante-se o direito fundamental de acesso aos equipamentos públicos e escolas da rede municipal, reforçando-se as questões de inclusão, diálogo intercultural e flexibilidade na aplicação de regras burocráticas, para permitir o ingresso.

No tocante ao oferecimento dos cursos de Língua Portuguesa e Cultura Brasileira, ele não é destinado somente para a população em situação de refúgio, mas para toda população imigrante. Dentro das possibilidades de oferecimento das aulas durante o ano de 2020 e início de 2021 (falta de local adequa-

do de estudo, má conexão com a internet, ausência de dispositivos adequados, carência de material impresso de suporte e a distância das professoras e dos professores), as atividades foram oferecidas, e a comunicação pública divulgou, enalteceu e estimulou o acesso. Entretanto, é necessário repensar as ações para a população em situação de refúgio na cidade de São Paulo, de forma que forneçam uma educação pensada em igualdade de acesso (cultural, político e tecnológico), em situações mais seguras e mais inclusivos do que as existentes antes da pandemia.

O coletivo de pessoas em situação de refúgio precisará fortalecer suas capacidades de resiliência frente aos futuros cenários e acontecimentos inesperados que devem se apresentar em breve. De qualquer forma, é fundamental que a comunicação pública voltada para o coletivo de pessoas em situação de refúgio seja mantida e ampliada nos próximos anos, para poder ser um instrumento eficaz para a proteção e para o exercício de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- AZIBEIRO, Nadir Esperança & FLEURI, Reinaldo Matias. “Paradigmas Interculturais Emergentes na Educação Popular”. In: DANTAS, Sylvia Duarte (org.). *Diálogos Interculturais: Reflexões Interdisciplinares e Intervenções Psicossociais*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012, pp. 219-247.
- BITTAR, Eduardo. *Centros de Educação em Direitos Humanos da Cidade de São Paulo: Territórios, Educação e Cidadania*. São Paulo, Coordenação de Educação em Direitos Humanos, 2016.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. “A Descoberta da Cultura na Educação: Cultura Popular, Movimentos de Cultura Popular no Brasil dos Anos Sessenta”. *A Educação como Cultura*. São Paulo, Brasiliense, 1984, pp. 14-83.
- _____. *Educação Popular*. 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- _____. “Os Caminhos Cruzados: Formas de Pensar e Realizar a Educação na América Latina”. In: GADOTTI, M. & TORRES, C. A. (eds.). *Educação Popular: Utopia Latino-Americana*. São Paulo, Cortez/Edusp, 1994.
- BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.
- COMITÊ MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. *Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos*. São Paulo, Editora Instituto Paulo Freire, 2015 (Cadernos de Colegiados).
- COSTA, João Roberto Vieira da. *Comunicação de Interesse Público: Ideias que Movem Pessoas e Fazem um Mundo Melhor*. São Paulo, Jaboticaba, 2006.
- DI FELICE, Massimo. “Net-Ativismo: Novos Aspectos da Opinião Pública em Con-

textos Digitais". *Revista Famecos*, vol. 19, n. 1, pp. 27-45, 2012. doi: <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2012.1.11339>.

_____. et al. "A Cidadania Digital, o Net-Ativismo e o Protagonismo dos Não Humanos: A Comunidade que Vem". *Lumina*, vol. 12, n. 3, set.-dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/21564>. Acesso em 10 fev. 2021.

DUARTE, Jorge. "Sobre a Emergência do(s) Conceito(s) de Comunicação Pública". In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul, Difusão Editora, 2011.

FACCIOLI, Franca. *Communicatione Pubblica e Cultura del Servizio*. Roma, Carocci, 2000.

FREIRE, Paulo. *A Educação na Cidade*. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2006.

_____. *À Sombra desta Mangueira*. São Paulo, Paz e Terra, 2006.

_____. *Pedagogia da Esperança: Um Reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

MATOS, Heloiza Helena Gomes de. "A Comunicação Pública na Perspectiva da Teoria do Reconhecimento". In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. São Caetano do Sul, Difusão Editora, 2011.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. "Acnur e Parceiros Promovem Agenda Nacional para Celebrar Dia Mundial do Refugiado". *Nações Unidas Brasil*, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/87067-acnur-e-parceiros-promovem-agenda-nacional-para-celebrar-dia-mundial-do-refugiado>. Acesso em 26 fev. 2021.

OLIVEIRA, Talita Amaro de; REINOLDES, Marina; MANDALÁ, Paola de Souza & AMADO, Rosane de Sá. *Pode Entrar: Português do Brasil para Refugiadas e Refugiados*. 2016. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_trabalho_decente/programas_e_projetos/portas_abertas/index.php?p=259310. Acesso em 26 fev. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. "Prefeitura Recebe Doação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur)". *Prefeitura de São Paulo*, 23 fev. 2021. Disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-recebe-doacao-do-alto-comissariado-das-nacoes-unidas-para-refugiados-acnur>. Acesso em 1º mar. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. *I Plano Municipal de Políticas para Imigrantes*. São Paulo, SMDHC, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos". *Reconhecer para Libertar: Os Caminhos do Cosmopolitismo Multicultural*. Porto, Edições Afrontamento, 2004, vol. 3, pp. 329-356.

Capítulo 20

COMUNICAÇÃO PÚBLICA ESTATAL E PREVENÇÃO DA EXPLORAÇÃO DE IMIGRANTES HAITIANOS

Maurício Correali

“Na primeira semana eu vim aqui atrás de informação”
(B, nacional do Haiti, em conversa no dia 22.6.2016, na Missão Paz).

Resumo

O objetivo deste trabalho é refletir sobre as ações de comunicação pública estatal voltadas à prevenção do tráfico de pessoas para o fim de trabalho escravo e do tráfico de migrantes. O público-alvo de tais ações é formado por imigrantes haitianos com destino ao estado de São Paulo. O processo comunicacional ora proposto tem por meta diminuir a vulnerabilidade desse grupo de pessoas no tocante a explorações, impedindo-se a submissão a condições próprias da escravidão.

Objetivos do Capítulo

- Discutir as ações de comunicação pública estatal voltadas à prevenção do tráfico de pessoas para o fim de trabalho escravo e do tráfico de migrantes.
- Apontar as vulnerabilidades dos imigrantes haitianos no Brasil e os riscos de serem submetidos às condições análogas de escravidão.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo propor ações de comunicação pública estatal voltadas à orientação sobre direitos a haitianos que, há alguns anos, passaram a imigrar para o Brasil em decorrência do terremoto que abalou, principalmente, a região da capital de seu país. O caso ocorreu em 2010, ocasião em que milhares de pessoas morreram.

É típico em acontecimentos desse porte que as condições de sobrevivência passem a concorrer com o estado de calamidade pública e que as vítimas das catástrofes vaguem à procura de ajuda humanitária. Como corolário, invariavelmente desencadeiam-se processos de deslocamento forçado. O indivíduo, agora imigrante, fica com sua identidade comprometida e aventura-se por rotas e fronteiras. É a procura por uma terra prometida – que dificilmente será encontrada – que impulsiona o agir além-fronteira. A nota marcante de tal contexto é a vulnerabilidade humana, pois, na totalidade dos casos, os imigrantes ficam à mercê de seus exploradores, de seus lobos. Eis a hipótese dos haitianos. O momentâneo sonho de que uma vida melhor os aguarda em outro país é alimentado por discursos políticos convidativos, que os iludem, tornando-os presas de traficantes de migrantes – para chegarem ao país – ou

de traficantes de pessoas para fins de explorações, especialmente a do trabalho análogo ao de escravo, agora em terras brasileiras. Vulnerabilidade faz dessas pessoas um grupo de risco. Portanto, é imprescindível a ação estatal no acolhimento, na prevenção e na repressão criminais.

Enfatiza Kant, citado por Bobbio, que se estabelece um poder comum que faz “surgir um ordenamento cosmopolita de segurança pública”. E prossegue o autor:

Por que Kant julga dever acrescentar aos dois gêneros de Direito Público tradicionais, o interno e o externo, um terceiro gênero? Porque, além das relações entre o Estado e os seus cidadãos e daqueles entre o Estado e outros Estados, ele considera que devam ser consideradas também as relações entre cada Estado particular e os cidadãos de outros Estados, ou, inversamente, entre o cidadão de um Estado e um Estado que não é o seu com os outros Estados. Disso derivam duas máximas: no que se refere à primeira relação, o dever de hospitalidade, ou o direito (Kant sublinha que se trata de um direito e não apenas de um dever meramente filantrópico) de um estrangeiro que chega ao território de um outro Estado a não ser tratado com hostilidade [...]¹.

O acolhimento e a prevenção criminal têm na prestação de informações sua tônica. Daí a importância do estabelecimento de canais de comunicação, a partir do Estado, em parceria com a sociedade civil, visando à redução da vitimização. *In casu*, constatou-se, a partir de pesquisa realizada no primeiro semestre de 2016, que as ações de acolhimento aos imigrantes haitianos são eficazes justamente por contar com a atuação da sociedade civil (organizações não governamentais e Igreja Católica, por exemplo). Entretanto, levantamento de campo realizado no período indicado indicou a insuficiência de ações comunicativas públicas dirigidas ao público-alvo em tela, percebendo-se que elas existem somente em relação a direitos à documentação e trabalhistas.

No tocante à orientação para se evitar o enredamento de vítimas por organizações criminosas de exploração da pessoa humana, notou-se uma quase nulidade de divulgação. A propósito, ressalta-se que o estado de São Paulo possui estrutura preventiva e repressiva do tráfico de pessoas, mas, pela lacuna verificada, suas ações nessa seara não chegaram, à época da pesquisa, aos haitianos.

Quanto a esse público-alvo, destaca-se que sua identificação teve, no aspecto geográfico, um facilitador. Isto em razão do fato de que se concentra na região central da capital, no bairro do Glicério, um ponto de referência para tais imigrantes, a saber: a Paróquia Nossa Senhora da Paz.

Nessa Igreja, há um ator principal, um padre de nome Paolo Parise. Ele é o elemento aglutinador e um ponto focal na área do acolhimento, realizando ação humanitária digna de reconhecimento nacional e internacional.

¹ Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1992, pp. 137-138.

O Padre Paolo busca parcerias com a sociedade civil, visando à colocação no mercado da mão de obra estrangeira, preocupando-se com a não exploração do homem pelo homem. Essas parcerias relacionam-se com o mobilizar. Nesse passo, dentre as estratégias comunicativas e suas funções, afirmam Márcio Simeone Henriques e outros:

Assim, coloca-se como necessário que um projeto de mobilização permite o desencadeamento de ações concretas de cooperação e colaboração, onde os cidadãos se sintam efetivamente envolvidos no problema que se quer resolver e compartilham a responsabilidade pela sua solução. Isto significa dizer que a comunicação deve ser produzida para estimular a participação destes públicos, devendo estar orientada pelo sentimento de corresponsabilidade².

Não obstante, a ação humanitária, salvo melhor juízo, não estava acompanhada da orientação estatal para se evitar o recrutamento criminoso. Aí reside a propositura do presente texto, que é a utilização de canais de comunicação existentes para divulgação de ações da Polícia Civil do Estado de São Paulo relativas aos serviços que presta no campo do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Vale lembrar que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas³, de modo didático, apresenta três eixos: prevenção, repressão e atendimento/acolhimento às vítimas. Optou-se pelo eixo preventivo, partindo-se da orientação sobre direitos, legislação e da estrutura da Polícia Civil do Estado de São Paulo destinada ao mencionado enfrentamento. A metodologia consistiu em obtenção de dados sobre a conjuntura a envolver os haitianos, levantamento de campo e apresentação de propostas de comunicação. Tendo em vista que se trata de um público-alvo extremamente simples e geralmente desprovido dos aparatos de telecomunicações (telefones celulares e outros) quando chega ao país, buscou-se adequar a divulgação aos meios de que geralmente dispõem os imigrantes haitianos. Assim, o quadro de avisos (mural) existente na paróquia é utilizado para marcar reuniões e trazer informações do Haiti ou de procedimentos legais a serem adotados no Brasil. Verificou-se, ainda, o emprego, pela Missão Paz, de sistemática de palestras, denominadas interculturais, relacionadas a várias orientações.

O tráfico de pessoas é um tema complexo, mas os meios para alertar sobre seus perigos – no caso dos haitianos geograficamente localizados no bairro do Glicério – são simples. Basta o encontro do Estado com seu público. E o “agir comunicativo” é o caminho para tanto.

² Márcio Simeone Henriques *et al.*, “Relações Públicas em Projetos de Mobilização Social: Funções e Características”, em Márcio Simeone Henriques (org.), *Comunicação e Estratégias de Mobilização Social*, 2. ed., Belo Horizonte, Autêntica, 2007, p. 21, grifo nosso.

³ Aprovada pelo Decreto nº 5.948/2016.

IDENTIFICAÇÃO DE PÚBLICOS-ALVO

Para que a ação comunicativa ora disciplinada seja posta em prática, identificaram-se os públicos-alvo respectivos, classificados, para os fins deste trabalho, que tem em mira ações da Polícia Civil do Estado de São Paulo, em:

- a. público externo:
 - a.1. haitianos; e
 - a.2. população local.
- b. público interno:
 - b.1. 1^a Delegacia de Polícia de Repressão aos Crimes contra a Liberdade Pessoal⁴.

Ressalta-se que a identificação dos públicos foi realizada a partir da perspectiva da Assistência Policial de Comunicação Social (APCS)⁵, órgão da Delegacia-Geral de Polícia Adjunta, que tem por atribuições, em linhas gerais, realizar interlocuções com a sociedade e com as redes internas da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

Optou-se, para realização de campanha de comunicação, pela interação com atores sociais, tais como Conselho Comunitário de Segurança (Conseg), Igreja, ONGs e Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI)⁶.

Sobre os imigrantes haitianos, enfatiza-se que, antes da instabilidade política que afetou o Haiti em 2003-2004, a existência de seus nacionais no Brasil era inexpressiva. No entanto, desde a presença dos militares da Força de Paz da ONU, a maior parte brasileiros, os haitianos identificaram-se com nosso país; após o terremoto do ano de 2010, uma onda migratória haitiana encontrou no Brasil um referencial.

Em maio de 2015, estimava-se que aproximadamente dez mil haitianos – que entraram no Brasil, principalmente, pela cidade de Basileia, no Acre – haviam chegado em São Paulo e sido acolhidos pela Missão Paz, localizada na região central da capital.

Dados obtidos em fontes abertas dão conta de que pelo menos 230 imigrantes haitianos foram resgatados de trabalhos em condições análogas à escravidão no Brasil entre 2013 e 2014, sendo aproximadamente doze em São Paulo, numa oficina de costura na região central da capital.

Quanto a este ponto, o Padre Paolo, em enquete⁷ (questionário informal) relatou que encaminhou denúncia à OEA, fato que evidencia a falta de interlocução com órgãos repressores estaduais. A propósito, destaca-se que o

4 Art. 3º, IV, do Decreto Estadual nº 57.537/2011. Integra a Divisão de Proteção à Pessoa (DPP), do DHPP.

5 Art. 4º, IV, do Decreto Estadual nº 39.948/1995.

6 Órgão da Secretaria Municipal de Direitos Humanos, da Prefeitura de São Paulo.

7 Realizada em 22.6.2016, na Missão Paz.

autor depôs na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados⁸, a respeito da questão haitiana em São Paulo e saiu à cata de dados, percebendo que a administração municipal não divulgou, à época, a estatística de documentos emitidos a tais imigrantes, por exemplo. Sem dúvida, sob a óptica do acesso à informação, se o Poder Público não der a conhecer à sociedade tais acontecimentos relevantes, não há como exigir desta um comportamento acolhedor com relação aos imigrantes.

Digna de elogios é a atuação da Missão Paz, o principal ponto de apoio de haitianos em São Paulo, que fica na Rua Glicério, 225, região central da capital. É composta por *quatro serviços principais*⁹:

- Centro de Estudos Migratórios (CEM): integra a Federação dos Centros de Estudos Migratórios Scalabrinos, presentes em vários países (Brasil, Estados Unidos, França, Itália, Argentina e outros);
- Centro Pastoral e de Mediação do Migrante (CPMM): especializado no atendimento aos migrantes e refugiados;
- Casa do Migrante: é o espaço de acolhida da Missão Paz e tem como principal objetivo fazer com que os migrantes e refugiados sintam-se bem, relacionando-se com o ambiente como se estivessem em suas casas; e
- Igreja Nossa Senhora da Paz, composta por: Paróquia Territorial; Paróquia Pessoal Italiana; e Paróquia Pessoal Latino-Americana.

Das estruturas apontadas, ficou claro que o Centro Pastoral e de Mediação do Migrante (CPMM) é o elemento principal neste projeto comunicacional; é resultante da fusão entre o Centro Pastoral dos Migrantes – CPM e o Programa de Mediação e assenta-se em cinco eixos: trabalho; jurídico/regulação; saúde; comunidade/família; e educação. Merece destaque o fato de que conversas informais, realizadas no primeiro semestre de 2016 com comerciantes estabelecidos nas imediações da Paróquia Nossa Senhora da Paz, revelaram, por amostragem, que a população local se mostrava incomodada com a presença dos haitianos no bairro do Glicério, mormente com aglomerações e suas constantes movimentações pelas ruas adjacentes.

Um impacto sentido pela população foi o expressivo ingresso de crianças e adolescentes haitianos nas escolas da região. Notou-se que a percepção é equivocada quanto ao fenômeno migratório de que se cuida e que as pessoas não entendiam o papel religioso nesse contexto. Isso significa que os moradores e comerciantes necessitam de informações para conhecerem devidamente a realidade e circunstâncias dos haitianos, que, à época da pesquisa, eram, em geral, imigrantes forçados. Numa palavra, era necessária a realização de uma ação de esclarecimento desse público.

⁸ Depoimento realizado em 16.7.2015.

⁹ Composição em 2016.

O processo de articulação demanda o envolvimento da 1^a Delegacia de Polícia de Repressão aos Crimes contra a Liberdade Pessoal, da Divisão de Proteção à Pessoa, do Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP), que tem por atribuição, dentre outras, “apurar e reprimir os delitos de tráfico de seres humanos, redução à condição análoga à de escravo e ameaça”¹⁰.

DA SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Alhures, o autor escreveu que as práticas de tráfico de pessoas e de imigrantes visam ao lucro, a partir do comércio que tem por objeto – por estarrecedor que possa parecer – pessoas¹¹. Seja o crime praticado no interior dos países ou entre estes (nesta hipótese, tem-se a nota da transnacionalidade do delito), o sujeito de direitos é reduzido à condição de objeto, de coisa posta em balcão de negócios. Com a chegada dos traficados aos lugares de destino, o processo de vitimização multiplica-se. Geralmente sem documentos nem referências, a vítima-objeto é inserida em contexto que potencializa sua vulnerabilidade.

Nesse ponto, ela – agora liberta da rede criminosa que a envolveu para conseguir chegar ao lugar de destino – necessitará de atendimento que a reponha como sujeito de direitos, cabendo ao Estado e às redes de proteção esse papel, salientando-se que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por princípio norteador, dentre outros, a proteção e assistência integral às vítimas.

Linhos atrás, apresentou-se a figura da vítima de traficância humana como um objeto, subjugada aos ditames de seus comerciantes. Assim, o sujeito encontra-se, nesse contexto, em completa situação de vulnerabilidade, passível de recurrentes violações de seus direitos humanos. Como diz Rodrigo Garcia Schwarz:

Hoje, estima-se em oito milhões os imigrantes irregulares no espaço europeu, e é impensável que os governos europeus expulsem oito milhões de pessoas. Mas, além da expulsão, os governos dão alguma alternativa a essas pessoas? Se não forem dadas alternativas, a mensagem que se está a passar é que essas pessoas devem manter-se na clandestinidade. A clandestinidade, por sua vez, acentua ainda mais a vulnerabilidade dos imigrantes, gerando maior insegurança quanto a seu estatuto [...]¹².

O ponto final desse drama em que são enredadas, anualmente, entre 800 e 900 mil vítimas, compete ao Estado, que não pode prescindir do auxílio da sociedade civil. Frans Nederstigt resumiu, com propriedade, a questão:

10 Art. 12, I, b, do Decreto Estadual nº 57.537/2011.

11 Maurício Correali, “A Situação Jurídica do Estrangeiro Vítima de Tráfico de Pessoas no Brasil”, em Brasil, Secretaria Nacional de Justiça, *Tráfico de Pessoas: Uma Abordagem para os Direitos Humanos*, Brasília, Ministério da Justiça, 2013, p. 448.

12 Rodrigo Garcia Schwarz, “Imigração: a Fronteira dos Direitos no Século xxi”, *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, vol. 2, n. 5, 2009, p. 183.

[...] não se deve falar em pessoas vulneráveis. Ao contrário! No máximo são pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade. A diferenciação entre pessoas vulneráveis e pessoas em situação de vulnerabilidade não é uma questão meramente acadêmica. Toca na alma de uma abordagem diferenciada a essas pessoas. Uma pessoa vulnerável é um “pobre coitado”, uma vítima, alguém que precisa de uma esmola e pode (ou não) receber ajuda de uma pessoa de uma classe mais alta. Uma pessoa em situação de vulnerabilidade é, em princípio, capaz de sair dela, está nela por razões externas. Ela pode, quando suficientemente empoderada, exigir um reconhecimento dos direitos dela. No entanto, não é vulnerável como se fosse uma característica da sua própria pessoa. Resumindo: a pessoa (ou um grupo de pessoas) em si mesmo não é vulnerável, mas pode encontrar-se em uma situação de exploração, de negação da sua dignidade, de violações de direitos humanos (econômicos, sociais e culturais)¹³.

Portanto, à vítima de tráfico de pessoas deve-se dar atendimento integral, ou seja, apoio que permita sua inserção/reinserção social, o resgate de sua dignidade de ser humano e o desaparecimento do contexto vulnerável, sendo precisas as palavras de Cançado Trindade quanto ao desafio imposto ao Estado no tocante a esse ponto:

Devido à grande vulnerabilidade que acompanha os migrantes em situações de irregularidade, tanto o país de origem quanto o país de admissão devem tomar medidas positivas para assegurar que todas as migrações ocorram de maneira regular¹⁴.

Não se pode perder de vista que a porta de ingresso dessas pessoas foi o crime praticado em razão de condições de vulnerabilidades anteriores (melhoria de condições de existência, busca por sobrevivência etc.). Em suma, o quadro não pode ser agravado, pois detectada a presença de imigrante vítima de tráfico de pessoas em território nacional; um aparato deve ser movimentado, tendo em vista o acolhimento daquele, com dignidade.

Na Exposição de Motivos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas¹⁵, o então ministro de Estado da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, foi preciso ao ressaltar a *mens* do ato normativo:

[...] Para além de combater o crime organizado internacional há que se proteger e promover o respeito aos direitos humanos das vítimas de tráfico, independentemente de sua nacionalidade, situação migratória ou qualquer outro *status*¹⁶.

13 Frans Willem Pieter Marie Nederstigt, *Situações de Vulnerabilidade para Ser Traficada. I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, Brasília, Secretaria Nacional de Justiça, 2010 (Pesquisas e Estudos, 3), p. 289.

14 Antonio Augusto Cançado Trindade, “Deslocados e a Proteção dos Migrantes na Legislação Internacional dos Direitos Humanos”, em *Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008 (Caderno de Debates, 3), pp. 71-72.

15 Decreto nº 5.948/2006.

16 Brasil, *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, Brasília, Secretaria Nacional de Justiça, 2008.

DO TRÁFICO DE PESSOAS PARA O FIM DE TRABALHO ESCRAVO

O Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e dispõe, em seu art. 3º:

A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Em outro artigo, o autor analisou a questão da traficância humana, e suas considerações inspiram o presente texto¹⁷. “Crime organizado, pela forma da pilhagem. Desumanidade inaudita, pela torpeza da viagem. Deslocamento metódico de populações”. Com tais palavras, Pedro Calmon descreveu o tráfico de escravos para o Brasil, praticado no século XVI¹⁸. Os aspectos do comércio humano como criminalidade empresarial, com divisão de tarefas e demais consectários, enfim, como “crime organizado”, evidenciam-se há séculos. Trata-se o tráfico de humanos de atividade que exige ações caracterizadas por pluralidade de condutas de atores variados, a desempenharem papéis que desaguam no lucro obtido por meio do holocausto alheio. Traficar pessoas é conduta que se perfaz em rede, ou seja, teias criminosas compõem o cenário que tem no ser humano a mercadoria que impulsiona esse vil comércio.

Em 1836, o então ministro da Justiça Gustavo Adolfo de Aguilar Pantoja, em seu relatório de atividades, manifestou-se acerca do tráfico de escravos no Brasil: “As nossas cidades contam um grande número de escravos”¹⁹. Sobre os especuladores do rentável negócio, prosseguiu: “o interesse de ganho lhes fala mais alto no coração do que os princípios de humanidade, e a impunidade faz o resto”²⁰. Parece que nada mudou. O tempo passou (século até), e as assertivas do ministro soam com atualidade retumbante. A escravidão permanece entre nós, e o negócio do tráfico humano continua rentável. Deve-se lembrar que a visibilidade dessa prática é comprometida. Do mesmo modo, é lamentável, por exemplo, que se tenha como “lenda urbana” o tráfico de pessoas para fins de remoção de órgãos.

17 Maurício Correali, “O Papel da Inteligência no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 13, pp. 145-148, jun. 2012.

18 Pedro Calmon, *História do Brasil*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1959, vol. II, p. 346.

19 Gustavo Adolfo de Aguilar Pantoja, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, n. 348, 1985, p. 206.

20 *Idem, ibidem*.

Em geral, as pessoas não acreditam que seus semelhantes sejam objeto de mercancia. Devido a uma percepção limitada, os desavisados pensam que tudo que diz respeito a esse tráfico perde-se num obscuro mundo, tocado, apenas, pela exploração da prostituição. É isso que um crime imperceptível produz, ou seja, o desconhecimento. Daí a necessidade de o Estado prestar informações sobre essa exploração.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS COMUNICACIONAIS

O Brasil conta com relevantes instrumentos normativos que embasam as ações comunicativas na área dos direitos humanos e aplicam-se perfeitamente à proposta deste trabalho.

Cita-se, novamente, o Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004²¹, que pontuou, no artigo 6º:

Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas [...] 3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos da sociedade civil e, em especial, o fornecimento de: [...] b) aconselhamento e *informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam* [grifo nosso].

Dispõe o artigo 9º:

Prevenção do tráfico de pessoas 1. Os Estados Partes estabelecerão políticas abrangentes, programas e outras medidas para: a) prevenir e combater o tráfico de pessoas; e b) *proteger as vítimas de tráfico de pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, de nova vitimação*. 2. Os Estados Partes envidarão esforços para tomarem medidas tais como pesquisas, *campanhas de informação e de difusão através dos órgãos de comunicação, bem como iniciativas sociais e econômicas de forma a prevenir e combater o tráfico de pessoas*. 3. As políticas, programas e outras medidas estabelecidas em conformidade com o presente Artigo incluirão, se necessário, a cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil [grifos nossos].

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas também prevê diretrizes de difusão de informação e de comunicação:

Art. 5º. São diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas: I. *implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada*

²¹ Promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, dentre outras. (grifamos). II. apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens. III. monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil. [...] V. Fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas [grifos nossos].

Na mesma linha, prevê o artigo 8º, da Política:

Art. 8º. Na implantação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, caberá aos órgãos e entidades públicos, no âmbito de suas respectivas competências e condições, desenvolver as seguintes ações: Na área da Justiça e Segurança Pública: proporcionar atendimento inicial humanizado às vítimas de tráfico de pessoas que retornam ao País na condição de deportadas ou não admitidas nos aeroportos e pontos de entrada em vias terrestres; [...] h) *promover a aproximação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito com a sociedade civil.* [...] IX. Na área dos Direitos Humanos: [...] b) receber denúncias de tráfico de pessoas através do serviço disque-denúncia nacional, dando o respectivo encaminhamento; c) incluir ações específicas sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas e fortalecer ações existentes no âmbito de programas de prevenção à violência e garantia de direitos. [...] h) *disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos municípios identificados como focos de aliciamento de mão de obra para trabalho escravo [grifos nossos].*

A 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos²², ainda no mesmo tema, também traçou diretivas:

Eixo 4. Educação e Cultura em Direitos Humanos. Resolução E. Cultura em Direitos Humanos e transformação social. Ações [...] 82. Proporcionar a imigrantes e à população brasileira *acesso a informações sobre direitos humanos*, divulgando a legislação nacional pertinente, como a Constituição Federal, as Leis 10.639 e 11.645, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei Maria da Penha, o Estatuto do Idoso, o PNDH e a Lei de Diretrizes e Bases nº 9.349/96, e os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, relacionando-os com a implementação de políticas de saúde, educação, assistência social, prevenção e combate à violência, entre outros. 83. *Divulgar os órgãos e serviços de proteção aos direitos humanos*, nos seguintes aspectos: a) realizar programa educativo de difusão de assuntos relativos à defesa dos direitos humanos, *através de campanhas, cursos, palestras e oficinas para que as pessoas conheçam seus direitos* e os mecanismos de acesso e garantia dos mesmos. [...] 84. Potencializar espaços de discussão na sociedade e intercâmbio de informações sobre os direitos dos grupos historicamente vulneráveis, visando ao pleno reconhecimento de seus membros como cidadãos brasileiros, na perspectiva da igualdade de direitos, e do combate ao preconceito. 85. *Criar*

22 Realizada em 2008.

espaços de informação e formação cultural sobre direitos humanos (espaço na mídia, centros de informação, apoio e acompanhamento com busca proativa e equipe capacitada, disque-denúncia local), através dos equipamentos públicos, sociais e culturais, para conscientização e mobilização da população contra o preconceito e discriminação em relação aos grupos historicamente vulneráveis, visando a transformar a realidade da desigualdade²³ [grifos nossos].

As disposições transcritas acima indicam o alinhamento do Brasil com tratados e normas internacionais de direitos humanos. Assim, merecem transcrição princípios do Programa Nacional de Direitos Humanos²⁴, voltados à comunicação:

Diretriz 22. Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em direitos humanos. Objetivo estratégico: promover o respeito aos direitos humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em direitos humanos. Ações programáticas [...] e) desenvolver programas de formação nos meios de comunicação públicos como instrumento de informação e transparéncia das políticas públicas, de inclusão digital e de acessibilidade. f) avançar na regularização das rádios comunitárias e promover incentivos para que se afirmem como instrumentos permanentes de diálogo com as comunidades locais. [...] Objetivo estratégico II. Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação. Ações Programáticas A. promover parcerias com entidades associativas de mídia, profissionais de comunicação, entidades sindicais e populares para a produção e divulgação de materiais sobre direitos humanos [grifos nossos].

A Lei de Migração²⁵, que revogou o Estatuto do Estrangeiro, dispõe, sobre o tema da informação e da comunicação:

Seção II. Dos princípios e garantias. Art. 3º. A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] XII. promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII. diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante. [...]. Art. 4º. Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: [...] XIII. direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; [...] XVI. direito do migrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória [grifos nossos].

A transcrição dos marcos normativos serviu para fundamentar e legitimar as ações de comunicação que serão propostas adiante.

23 pp. 114-116.

24 PNDH - 3 (Decreto nº 7.037/2009).

25 Lei nº 13.445/2017.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA VOLTADA AOS HAITIANOS

Neste trabalho, adotaram-se como referenciais teóricos uma das cinco categorias de Comunicação Pública indicadas por Pierre Zémor, a saber: “desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral”²⁶, bem como as dimensões de Comunicação Social Fraterna e de Comunicação de Serviço, destacadas por Mariângela Furlan Haswani.

A “comunicação social fraterna”, como modalidade de comunicação social, exige o envolvimento da sociedade²⁷. Levando-se em consideração que a questão dos haitianos em São Paulo tem um ponto comunicacional central numa igreja católica, entendeu-se apropriado o referencial doutrinário em questão.

O outro eixo considerado foi a “comunicação de serviço”, que se trata de: “[...] uma modalidade direcionada a informar os cidadãos a respeito das várias maneiras pelas quais funcionam as repartições públicas e as normas que nelas se aplicam, os serviços que são prestados”²⁸. Assim, tenciona-se difundir um serviço policial existente e quase desconhecido pelos imigrantes, pela população em geral e pelas entidades sociais.

ESTRATÉGIA PROPOSTA

Colhe-se do Programa Estadual de Direitos Humanos do Governo do Estado de São Paulo²⁹:

Propostas de ações para o governo e para a sociedade. [...] 2. Direitos Económicos, Sociais, Culturais e Ambientais; [...] 2.5. *Comunicação*: – promover ações de divulgação sobre o valor a educação, da saúde, do meio ambiente, da habitação, da saúde, do meio ambiente, da habitação, de transporte e da cultura como direitos da cidadania e fatores essenciais à melhoria da qualidade de vida das pessoas, bem-estar social e desenvolvimento econômico; criar o Conselho Estadual de Comunicação Social, com o objetivo de formular, implementar, monitorar e avaliar a Política Estadual de Comunicação Social; desenvolver ações para proteger o direito à preservação da imagem dos cidadãos; criar uma comissão de educação e mídia, com a participação de representantes do Estado, da sociedade e dos meios comunicação social, *para apoiar o desenvolvimento de uma perspectiva positiva no tratamento das questões de direitos humanos na mídia* e monitorar os programas radiofônicos e televisivos, identificando os que contenham incitação ao crime ou sua apologia; promover a punição dos responsáveis pela transmissão de programas de rádio e televisão que contenham incitação ao crime e sua apologia, com a aplicação das sanções cabíveis às concessionárias, na forma da lei [grifos nossos].

26 Pierre Zémor, *La Communication Publique*, Paris, PUF, 2016 (Que Sais-Je?).

27 Mariângela Furlan Haswani, *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*, São Paulo, Saraiva, 2013, pp. 143 e 145.

28 *Idem*, p. 145.

29 p. 22.

Na mesma linha, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) apresenta propostas, no tocante a campanhas de sensibilização e opinião pública:

1) difundir, nos meios de comunicação, aspectos positivos e possibilidades de contribuição do migrante e do refugiado, seu potencial para a formação de uma realidade multicultural, bem como as razões que provocam ou geram a mobilidade das pessoas; 2) *desenvolver campanhas culturais e sociais a fim de sensibilizar e educar a sociedade e os poderes públicos sobre a importância e a riqueza cultural das migrações internacionais*; 3) criar mecanismos para identificar e oferecer amparo aos grupos mais vulneráveis entre os migrantes refugiados, como mulheres, crianças e adolescentes, os quais ensejam cuidados e atenção especiais; 4) desenvolver campanhas em que os migrantes não sejam apresentados apenas como vítimas ou necessitados, mas também como uma riqueza para a sociedade; 5) *promover iniciativas de informação e esclarecimento à sociedade sobre os direitos dos trabalhadores migrantes*, bem como os procedimentos possíveis em caso de violação desses direitos; 6) *desenvolver campanhas de esclarecimento e informação, nos países de origem, sobre as condições reais do trabalhador migrante nos países de destino e os riscos de travessia clandestina e de exploração por redes de tráfico*; 7) garantir a distribuição dos materiais de divulgação produzidos pelas campanhas para todos os setores da sociedade, principalmente instituições de ensino; 8) criar espaços de interlocução e diálogo entre migrantes/refugiados e os diversos setores sociais como forma de crescimento e construção de sociedades plurais e multiculturais; e 9) contribuir para que os povos latino-americanos tenham condições para compreender a história das migrações e seus impactos na formação cultural da sociedade³⁰ [grifos nossos].

Com inspiração nas linhas-mestras acima e visando ao esclarecimento dos públicos-alvo identificados (haitianos e população local do Glicério), caso ocorram novas ondas migratórias como a presente, propõe-se, como estratégia, a realização de uma “Campanha Pública de Comunicação”.

O objetivo específico da campanha será explicar os direitos e deveres desse grupo em situação de vulnerabilidade (haitianos) e prevenir o recrutamento das vítimas potenciais por criminosos que ofereçam falsas promessas de emprego ou de viagens ao exterior.

À vista da finalidade do trabalho, que é engajar a Polícia Civil num esforço de orientação e difusão de informações sobre a traficância humana, tal órgão público será o ator principal, que atuará em parceria com a Paróquia Nossa Senhora da Paz. Outrossim, por se tratar de estratégia conjunta, prevê-se o esclarecimento e sensibilização da população local também, pois é imprescindível o envolvimento da sociedade civil. Nesse sentido, identificaram-se atores fundamentais para o sucesso da campanha de comunicação. São eles, sem prejuízo do ingresso de outros no projeto:

30 Acnur, *Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: Migrantes e Refugiados*, 2. ed., revista e atualizada, Brasília, 2007, pp. 99-103.

- Serviço Pastoral dos Migrantes;
- ONG Presença América Latina (PAL);
- Associação de moradores do bairro;
- Conselho Comunitário de Segurança (Conseg); e
- Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI).

Quanto à Paróquia Nossa Senhora da Paz, entende-se que a melhor interface para o presente objeto dar-se-á com o Centro Pastoral e de Mediação do Migrante (CPMM).

Propõem-se as seguintes ações, a serem capitaneadas pelos atores respectivos:

Ação*	Ator(es) Envolvido(s)
Utilização de mural (quadro de avisos) para afixação de materiais de divulgação e orientações.	CPMM e APCS.
Elaboração de cartazes com a temática do trabalho escravo e do tráfico de pessoas, indicação de órgãos públicos, canais de denúncia e telefones úteis.	APCS e 1ª Delegacia/DPP/DHPP; Conseg.
Utilização de telão no pátio da Igreja para divulgação de pronunciamento de autoridades, vídeos educativos etc., inclusive com depoimentos de vítimas estrangeiras traficadas (haitianos e outros), reforçando-se o aspecto da identidade.	CPMM, Serviço Pastoral dos Migrantes; PAL; Associação de moradores do bairro; Conseg.
Elaboração de folhetos explicativos, com conteúdo preventivo criminal.	APCS e 1ª Delegacia/DPP/DHPP.
Confecção e distribuição de portadocumentos, com orientações impressas (telefones de delegacias, hospitais, disque-denúncia etc.).	APCS, CPMM, Serviço Pastoral dos Migrantes, PAL, Associação de Moradores do bairro; Conseg.
Palestras interculturais sobre segurança pública e prevenção do tráfico de pessoas.	APCS, 1ª Delegacia/DPP/DHPP e Conseg.
Uso de serviço de alto-falantes no pátio da Igreja, para orientações e difusão de notícias diversas, com alertas para que os haitianos não caiam em redes criminosas.	CPMM, Serviço Pastoral dos Migrantes, PAL e Associação de moradores do bairro.
Realização de peças de teatro, mostrando o <i>modus operandi</i> dos traficantes de pessoas e aspectos de vitimização e situação de vulnerabilidade.	CPMM, Serviço Pastoral dos Migrantes, PAL, Associação de Moradores do bairro, Conseg.
Distribuição de material explicativo à população local, pontos de táxi, estabelecimentos comerciais e outros.	APCS, CPMM e Conseg.

Todos os materiais elaborados e os conteúdos respectivos serão vertidos nos idiomas francês, *créole* e português.

Pode-se observar, no quadro acima, que se idealizaram ações pontuais, almejando-se atender ao princípio da eficiência administrativa (fazer muito com pouco), visto que o levantamento de campo foi providêncial fundamental para a verificação de que tão somente com ações simples, porém eficazes e eficientes, é que se atingirão os resultados almejados.

Registra-se a importância das ações articuladas, em verdadeira rede. O *Dicionário de Políticas Públicas* resume esse pensamento: “A expressão ‘redes de políticas públicas’ diz respeito, na análise das ações do Estado, aos padrões de interação formal e informal entre atores estatais e não estatais”³¹.

Por fim, para os haitianos, a campanha guardará, ainda, um aspecto de emancipação integradora. Numa sentença: “Assim, a comunicação para mobilização deve ser dialógica [...]. A comunicação para a mobilização social, tendo este caráter dialógico, tenderá também a ser libertadora”³².

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES PROPOSTAS

Definidas as metas comunicacionais, é necessário que sejam avaliadas e monitoradas para se aferir seu cumprimento, visto que

[...] é imprescindível que as metas definidas sejam constantemente acompanhadas e avaliadas pelos executores diretos das ações previstas, pela população-alvo das mesmas e pela população em geral³³.

Será utilizado um cronograma físico como instrumento de monitoramento e avaliação dos indicadores de desempenho, referindo-se a períodos de tempo (dia, mês, ano etc.). Por exemplo:

Meta	1º Mês	2º Mês	3º Mês
Cartazes afixados	10	15	17
Palestras realizadas	05	03	02
Reuniões realizadas	15	11	06
Panfletos distribuídos	1000	500	600

O indicador de desempenho será demonstrado por porcentagem e dirá respeito à *eficácia* da realização das ações.

Na análise, devem ser levados em consideração os fatores impeditivos do atingimento das metas, destacando-se que estes dizem respeito à *efetividade* na realização das ações.

31 Eduardo Marques, “Redes e Comunidades de Políticas”, em Geraldo di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira (orgs.), *Dicionário de Políticas Públicas*, 2. ed., São Paulo, Editora Unesp, 2015, p. 831.

32 Márcio Simeone Henriques et al., “Relações Públicas em Projetos de Mobilização Social: Funções e Características”, p. 21, grifo nosso.

33 Brasil, *Planejando as Ações Públicas*, Brasília, Ministério da Justiça, 1998, vol. 4.

Em resumo:

a. A eficácia tem relação com aspectos quantitativos (*indicadores de desempenho*); e

b. A efetividade tem relação com aspectos qualitativos (*indicadores de resultado*).

No caso deste trabalho, os indicadores de resultados dirão respeito a:

1. Diminuição do grau de vulnerabilidade dos haitianos em relação a enredamentos por organizações criminosas;

2. Qualidade de vida no trabalho; e redução de graus de vitimização.

Para que esses processos avaliadores sejam constantes e exitosos, propõe-se a criação de um *Grupo Assessor*, que será incumbido de executar os procedimentos de avaliação quali-quantitativa.

Visando à interlocução de diversos atores, sugere-se que componham tal grupo:

a. Representantes da Paróquia Nossa Senhora da Paz;

b. Representantes da Polícia Civil do Estado de São Paulo;

c. Representantes da sociedade civil (ONGs migratórias, Conseg etc.); e

d. Representantes consulares do Haiti.

Periodicamente, o Grupo Assessor ofertará relatórios de acompanhamento, a serem discutidos em busca do aperfeiçoamento constante das ações propostas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratou-se da identificação de lacunas comunicacionais no tocante em relação a uma específica questão migratória, a saber: a vulnerabilidade que caracteriza grupos de nacionais do Haiti, que, há alguns anos, ingressaram no Brasil através de fronteiras da Região Norte e chegaram a São Paulo, inclusive.

Aliado a outros motivos de natureza econômica, o mote para a imigração forçada foi um desastre da natureza, qual seja, o terremoto gravíssimo que atingiu o Haiti e aniquilou, principalmente, a capital, Porto Príncipe, em 2010. Esse foi o campo de análise no primeiro semestre de 2016.

Eis o objeto delimitado da pesquisa: tendo em vista que os haitianos têm por ponto focal e referencial a Paróquia Nossa Senhora da Paz, localizada no bairro do Glicério, São Paulo/capital, verificou-se, à época da pesquisa, que era em tal *locus* que tais pessoas buscavam informar-se, ter notícias de sua terra natal e restaurar sua dignidade humana, posta em xeque por obra da natureza e de conjunturas sociais e econômicas.

Com fundamento nas bases e abrangências da Comunicação Pública, o autor foi a campo para comprovar a hipótese de que, na área da segurança pública, especificamente na prevenção criminal do tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo, apresentavam-se insuficientes as ações concretas no sentido de informar a tais vulneráveis os riscos que correm.

Neste ponto, o processo comunicacional é fundamental, difundindo-se o modo de agir dos malfeiteiros, em especial quanto à exploração para o fim de trabalho escravo. Conforme relatado, houve caso de recrutamento para exploração laboral de mais de uma dezena de haitianos. E, por falta de canais de comunicação fixados, a denúncia respectiva foi formulada perante a OEA (Organização dos Estados Americanos), em detrimento da estrutura estatal de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nesse caso pontual, pode ter ocorrido prejuízo para a imediata investigação e atuação do aparato repressivo.

Constatou-se, por ocasião dos levantamentos de campo, que os meios para levar informações a essa população imigrante são básicos, não se recorrendo, em geral, a tecnologias digitais, por exemplo. É importante lembrar que se trata de pessoas pobres, que chegam ao país, muitas vezes, apenas com suas vestes e poucos pertences (que não contemplam aparatos tecnológicos).

Assim, a simplicidade caracteriza o contexto, e desse modo pretende-se deflagrar a estratégia ora proposta, visto que, em 2016, os interessados dirigiam-se à Paróquia Nossa Senhora da Paz para se informar e tomavam ciência dos fatos e situações de forma presencial, basicamente por meio de quadro de avisos (mural), folhetos e palestras; enfim, visualmente. Partindo-se das características fenomênicas, inclusive geográficas, propuseram-se ações para preencher o vazio comunicacional público estatal no eixo preventivo do tráfico de pessoas. Por fim, destaca-se que foram propostos mecanismos de avaliação das práticas ora sugeridas.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. *Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: Migrantes e Refugiados*. 2. ed., revista e atualizada. Brasília, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BRASIL. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça, 2008.
- _____. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça, 2008.
- _____. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

- _____. *Planejando as Ações Públicas*. Brasília, Ministério da Justiça, 1998, vol. 4.
- _____. *Relatório Final da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos – Revisão e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos / PNDH*. Brasília, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009.
- CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1959, vol. II.
- CORREALI, Maurício. “A Situação Jurídica do Estrangeiro Vítima de Tráfico de Pessoas no Brasil”. In: BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Tráfico de Pessoas: Uma Abordagem para os Direitos Humanos*. Brasília, Ministério da Justiça, 2013.
- _____. “O Papel da Inteligência no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 13, pp. 145-148, jun. 2012.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*. São Paulo, Saraiva, 2013.
- HENRIQUES, Márcio Simeone et al. “Relações Públicas em Projetos de Mobilização Social: Funções e Características”. In: HENRIQUES, Márcio Simeone (org.). *Comunicação e Estratégias de Mobilização Social*. 2. ed. Belo Horizonte, Autêntica, 2007.
- MARQUES, Eduardo. “Redes e Comunidades de Políticas”. In: DI GIOVANNI, Geraldo & NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. 2. ed. São Paulo, Editora Unesp, 2015.
- NEDERSTIGT, Frans Willem Pieter Marie. *Situações de Vulnerabilidade para Ser Traficada. I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça, 2010 (Pesquisas e Estudos, 3).
- PANTOJA, Gustavo Adolfo de Aguilar. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, n. 348, 1985.
- SÃO PAULO. *Programa Estadual de Direitos Humanos*. São Paulo, Governo do Estado de São Paulo, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa et al. *Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual*. Lisboa, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Gênero, 2008 (Estudos de Género, 5).
- SCHWARZ, Rodrigo Garcia. “Imigração: a Fronteira dos Direitos no Século xxi”. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, vol. 2, n. 5, 2009.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. “Deslocados e a Proteção dos Migrantes na Legislação Internacional dos Direitos Humanos”. In: *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008 (Caderno de Debates, 3).
- ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. Paris, PUF, 2016 (Que Sais-Je?).

APÊNDICES

Figura 1. Imigrantes haitianos em acolhimento pela Missão Paz.



Fonte: autor, 2016.

Figura 2. Imigrantes haitianos à espera de notícias e informações.



Figura 3. Imigrantes haitianos à espera de notícias e informações.



Fonte: autor, 2016.

Figura 4. Imigrantes haitianos em fila para atendimento e palestra intercultural.



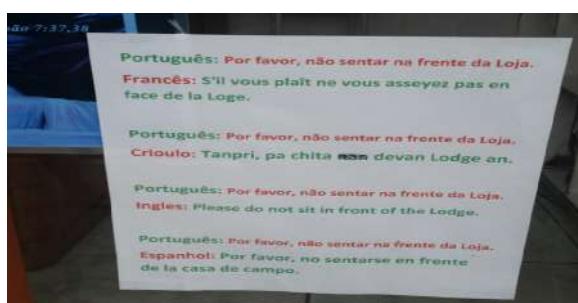
Fonte: autor, 2016.

Figura 5. Exemplo de cartaz que a Paróquia Nossa Senhora da Paz afixa nos estabelecimentos comerciais locais, visando à interculturalidade.



Fonte: autor, 2016.

Figura 6. Exemplo de cartaz bilíngue, colocado em comércio local do Glicério.



Fonte: autor, 2016.

PARTE IV:

PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES (ODS 16)

Capítulo 21

CONHECER PARA EXERCER: O PAPEL DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Mariah dos Reis Eller Figueira Soares

Resumo

O presente estudo analisa o acesso à justiça como direito e garantia fundamental, elencado no texto constitucional de 1988. Nesse sentido, busca-se no conceito de “cidadania” um elemento concretizador de tal direito, sendo tal garantia um dos principais fundamentos do Estado Democrático de Direito. Também se verifica que, embora os cidadãos brasileiros sejam titulares formais do acesso à justiça, o desconhecimento dos direitos acaba por inviabilizar seu pleito perante o Poder Público. É nessa seara que a comunicação pública surge como forte aliada ao empoderamento da população, além de instrumento efetivador das previsões legais que já existem no plano abstrato.

Objetivos do Capítulo

- Oferecer ao leitor o conceito de “Acesso à Justiça” e demonstrar a consolidação de tal direito pela Constituição Federal de 1988;
- Identificar quais instituições são responsáveis pela efetivação de tal direito;
- Analisar quais ferramentas de comunicação pública podem ser utilizadas para facilitar o acesso à justiça.

INTRODUÇÃO

Hannah Arendt¹, ao tratar o processo de formação do Estado-nação, suscita a incompatibilidade do referido modelo com alguns países que, em sua composição, aglutinam vários povos² no mesmo território. Isso porque, como consequência desse processo, algumas nacionalidades não encontram representatividade no Estado nacional de que fazem parte – uma vez que apenas os povos de maioria numérica ou representativa participam do processo de tomada de decisões políticas. As minorias, consequentemente, fazem parte *formalmente* de um corpo político, mas não possuem, contudo, uma representação válida. Seus direitos não são garantidos por ausência de pertencimento nacional.

¹ Hannah Arendt, *Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

² Os conceitos de “povo” e “nação” são tratados como sinônimos no presente estudo, dizendo respeito a uma comunidade de indivíduos que estão unidos por identidade de origem, costumes, religião etc. Refere-se à noção de identidade cultural. Nesse sentido, vislumbra-se a migração da noção de Estado-moderno para a de Estado-nação, que vai além de um território governado por um soberano, mas trata a identidade nacional como elemento fundante do ente político.

É nesse sentido que a autora cunha a expressão “direito a ter direitos” como sinônimo de cidadania: é o direito a pertencer a determinada comunidade que faz com que o ser humano possa ter acesso pleno às demais garantias resguardadas em lei³. É a cidadania o componente que amalgama a pessoa à sua *persona civil*.

Pois bem.

A multinacionalidade não foi um fenômeno observável apenas nos Estados europeus. O processo de formação do povo brasileiro tem sido marcado pela miscigenação de diferentes povos e diferentes culturas, o que nos permite concluir a existência de diferentes nações em solo nacional. Nesse sentido, o historiador Boris Fausto⁴, ao fazer um balanço populacional do Brasil ao fim do Império, concluiu que, além da forte participação de negros afrodescendentes na composição nacional (cerca de 20%), a proporção de brancos cresceria cerca de 30%, como consequência do ingresso de imigrantes no país; portugueses, alemães, italianos e russos foram algumas das nacionalidades que encontraram guarida em solo brasileiro. Antes disso, ainda, durante a era colonial, franceses, holandeses, colonizadores e jesuítas portugueses, além da população indígena que aqui já residia, foram responsáveis pela formação de nossa sociedade.

Vislumbra-se, portanto, que o Brasil é um país composto por diferentes nações que, juntas, compõem a identidade nacional. Como consequência dessa miscigenação, porém, corre-se o risco de se valorizar determinada parcela populacional em detrimento de outra – pelo descompasso representativo das diferentes nações que compõem o nosso país. E é justamente na tentativa de minar qualquer discriminação que a Constituição Federal de 1988 garante, como princípio fundamental republicano, a cidadania (art. 1º, II), conferida igualmente a todas as pessoas, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, *caput*).

Todavia, ressalte-se que a garantia legislativa de cidadania, embora necessária, não é suficiente para a proteção integral de direitos. Nesse sentido,

A efetiva realização dos direitos não é, contudo, uma decorrência imediata da inclusão do direito de acesso à justiça na Constituição e em textos legais. Muito embora a legalidade provoque impactos na sociedade, sua extensão e profundidade dependem fundamentalmente de variáveis relacionadas a situações objetivas e do grau de empenho dos integrantes das instituições responsáveis pela sua efetividade.

Assim, ainda que do ponto de vista da legalidade, desde 1988, um amplo rol de direitos esteja reconhecido, dificilmente se poderia dizer que a vivência de direitos seja minimamente igualitária ou compartilhada por todos. Ao contrário, transcorridas quase três décadas da vigência da Constituição de 1988, são, ainda hoje, significativas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos e, em decorrência, há obstáculos na construção da cidadania⁵.

3 Hannah Arendt, *Origens do Totalitarismo*.

4 Boris Fausto, *História do Brasil*, 13 ed., 2 reimpr., São Paulo, Edusp, 2010.

5 Maria Tereza Sadek, “Acesso à Justiça: Um Direito e seus Obstáculos”, *Revista USP*, vol. 101, 2014, p. 57.

Desde logo, portanto, é possível concluir que o Brasil se encontra no caminho certo para garantir, de forma pragmática, a cidadania a todos, de forma universal. O desafio a ser travado, daqui por diante, é a consolidação prática dos mecanismos e instituições existentes, a fim de torná-los verdadeiramente efetivos. É nesse ponto que o acesso à justiça se mostra como verdadeiro instrumento para realização dos direitos e garantias fundamentais: sem a garantia de acesso à justiça para todos, igualmente, não há verdadeira cidadania.

O CONCEITO E AS DIMENSÕES DO ACESSO À JUSTIÇA

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, ao escreverem a obra *Acesso à Justiça*, sustentam que a expressão é difícil de ser definida, mas

[...] serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou podem resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo ele, deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos⁶.

De forma sintetizada, a conceituação trazida pelos autores significa que o acesso à justiça é um mecanismo que garante ao cidadão a possibilidade de buscar do Estado a tutela jurídica aos demais direitos resguardados em lei. É por tal razão que ambos os autores atribuem ao acesso à justiça a qualidade de “requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos”⁷. Assim, parafraseando Arendt, seria possível afirmar que, assim como a cidadania é requisito de pertencimento de determinada pessoa a um corpo político e social, o acesso à justiça é o direito-garantia que assegura ao cidadão a efetivação plena e material dos direitos previstos em lei. O acesso à justiça seria, portanto, uma nova espécie de “direito a ter direitos”.

Ao transportarmos esse pensamento para a realidade brasileira, nota-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou de modo expresso o acesso à justiça em seu artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Ainda, no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, é assegurado a todos “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. Assim, verifica-se que a todos os cidadãos é assegurado o direito de acessar o Poder Público, tendo suas pretensões analisadas e julgadas pelo órgão competente.

Além disso, o texto constitucional vai adiante, garantindo aos hipossuficientes de recursos a gratuidade total da assistência jurídica: “o Estado pres-

⁶ Mauro Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*, trad. Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre, Fabris, 1988, p. 8. A obra consiste num relatório, fruto do Projeto de Florença, que reuniu pesquisadores de diversas partes do mundo para analisar os institutos que viabilizam o acesso à justiça ao redor do mundo.

⁷ *Idem*, p. 12.

tará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, inciso LXXIV). Isso significa que todos aqueles que não possuem condições financeiras de arcar com os custos de um processo judicial possuem o direito a serem assistidos juridicamente de modo integral.

Nesse ponto, nota-se que o texto legal supramencionado (art. 5º, inciso LXXIV) faz referência à “assistência jurídica integral e gratuita”, termo que se diferencia (e muito!) da ideia de “assistência judiciária”. Enquanto esta última expressão diz respeito à providência estatal apenas por intermédio de um processo judicial, a noção de “assistência jurídica” vai além, pressupondo a existência de outros caminhos possíveis de serem percorridos além de um processo.

A Constituição de 1988, primeira Carta brasileira a garantir a todos a efetividade da assistência *jurídica* (em detrimento da “assistência judiciária”, prevista em atos normativos anteriores), chancela a existência de formas alternativas de resolução de conflitos, possibilitando aos cidadãos uma maior gama de alternativas procedimentais e, por conseguinte, maior efetivação do direito ao acesso à justiça. Nesse sentido, importa ressaltar os ensinamentos dos processualistas modernos, que sustentam ser a vontade das partes envolvidas o fundamento para a pacificação social, sendo o modelo adotado em nossa Carta Maior condizente com a ideia de Estado Democrático de Direito⁸.

Importa salientar também, ainda no que tange à assistência aos economicamente necessitados, que, por mais que o texto constitucional expresso preveja a hipossuficiência econômica como requisito aferidor para concessão da assistência jurídica gratuita, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a ideia de hipossuficiência vai além de um simples critério econômico⁹. Pelo olhar da Corte, existem grupos sociais histórica e estruturalmente marginalizados em nossa sociedade que carecem de uma proteção maior por parte do Estado; a estes, a hipossuficiência é presumida.

Assim, ao analisarmos as previsões legais outrora expostas, é possível observar que a legislação pátria se mostra deveras avançada ao garantir, de forma expressa, o acesso à justiça. Porém, conforme ressaltado anteriormente, existem alguns obstáculos práticos que inviabilizam a concretização completa dessa garantia.

Nesse sentido, a professora Maria Tereza Aina Sadek explica que no Brasil, diferentemente do que ocorreu nas democracias europeias, consolidaram-se primeiro os direitos sociais em detrimento dos direitos civis e políticos. Assim, o conteúdo da noção de igualdade civil e política teria sido esvaziado. Seria por essa razão que a sociedade brasileira transparece a ausência de cidadania, uma vez que “cidadania implica igualdade, não admissão de distinções e

8 Daniel Amorim Assumpção Neves, *Manual de Direito Processual Civil*, volume único, 12. ed., Salvador, Juspodim, 2019.

9 Brasil, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 1264116 / RS (2011/0156529-9), do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Brasília, DF, DJE, 13 de abril de 2012.

privilégios, impessoalidade e usufruto igualitário de direitos”¹⁰. Tais razões justificariam a dificuldade que o nosso país enfrenta em garantir de modo prático e efetivo o direito ao acesso à justiça.

Cappelletti e Garth, buscando compreender de forma mais clara a implementação dessa garantia, elencam alguns obstáculos à concretização do acesso à justiça. O primeiro obstáculo é de natureza econômica, isto é, as custas processuais e os valores dos serviços a serem prestados¹¹. Ressalte-se, ainda, que, apesar da previsão constitucional da “duração razoável do processo” (art. 5º, LXXVIII), a realidade brasileira reflete grande morosidade nos processos judiciais. Assim, é necessário esperar bastante tempo por uma decisão exequível, e os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação e correção monetária, podem ser cruéis para os mais necessitados. Nessa situação, os economicamente fracos acabam sendo pressionados a abandonar suas causas ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles aos quais teriam direito.

O segundo obstáculo ao acesso à justiça tem natureza cultural. O desconhecimento de direitos, a dificuldade em reconhecer um direito juridicamente exigível, os limitados conhecimentos sobre o procedimento adequado para acessar a providência do Poder Público e o desequilíbrio fático entre as partes são alguns exemplos que acabam dificultando que as camadas menos favorecidas da sociedade accessem os direitos e garantias fundamentais. Além disso, importa destacar que os ambientes jurídicos, com linguagem rebuscada e formal acabam por dificultar ainda mais o acesso à justiça¹².

Por fim, destaca-se ainda um terceiro obstáculo, de natureza organizacional, ocasionado pelo surgimento dos direitos difusos e coletivos. Para os autores,

O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação¹³.

Assim, carece-se de mecanismos adequados para a tutela desses interesses, a fim de que se efetive o acesso à justiça.

Com base no exposto, é possível observar que o direito ao acesso à justiça não se resume a uma prestação negativa do Estado. Não bastam simples previsões legais que assegurem às partes o acesso à justiça; faz-se necessária uma intervenção direta e contundente do Poder Público, a fim de que sejam minados quaisquer obstáculos existentes à efetivação da justiça.

10 Maria Tereza Sadek, “Acesso à Justiça: Um Direito e seus Obstáculos”, p. 59.

11 Mauro Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*.

12 *Idem*.

13 *Idem*, p. 26.

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Ao pensarmos no direito fundamental ao acesso à justiça, o que geralmente nos vem à mente é o Poder Judiciário – afinal, é ele o responsável por tutelar, após provocação direta, os direitos e garantias do cidadão que, de alguma forma, foram violados.

Ocorre, porém, que tal perspectiva está distante da realidade; conforme se observa na prática, “o Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça. Outros espaços têm se constituído para a garantia de direitos e para a solução de controvérsias”¹⁴. Em outras palavras, tem-se que são várias as instituições esboçadas em lei como responsáveis pela garantia do acesso à justiça.

Na virada da década de 1970 para 1980, verifica-se na América Latina – especialmente no Brasil – o surgimento de novos atores políticos cujo objetivo era a busca por maior participação popular e a consolidação de um regime democrático. Nessa seara, organizações civis, religiosas e sindicatos ganharam força política, em decorrência da crise de representatividade dos partidos políticos tradicionais¹⁵.

Ocorre que, além da sociedade civil organizada, o constituinte brasileiro também estabeleceu no texto constitucional algumas “funções essenciais à justiça”, isto é, instituições públicas responsáveis por atuar na garantia ao acesso à justiça em diferentes eixos.

O Ministério Público é a primeira dessas instituições listadas na Constituição Federal, sendo conceituado no artigo 127 como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Nesse sentido, o professor e promotor de justiça Hugo Nigro Mazzilli¹⁶ sustenta que o papel do Ministério Público é preservar os valores democráticos e assegurar maior equilíbrio entre as partes, dentro e fora de um processo, consolidando o acesso efetivo à justiça.

A advocacia, por sua vez, é a tradução literal do acesso à justiça – uma vez que seu objetivo maior é mediar o diálogo entre o cidadão e o Poder Judiciário –, sendo que, em seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social¹⁷. Dessa forma, verifica-se que a advocacia, organizada e regulamentada pela OAB, tem como função precípua garantir que os interesses de seu cliente sejam devidamente representados, tanto dentro quanto fora de um processo judicial.

14 Maria Tereza Sadek, “Acesso à Justiça: Um Direito e seus Obstáculos”, p. 65.

15 Luiz Eduardo Pereira Motta, Marco Aurélio Ruediger e Vicente Riccio, “O Acesso à Justiça como Objeto de Política Pública: O Caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro”, *Cad. Ebape.br*, vol. 4, n. 2, pp. 1-13, 2006.

16 Hugo Nigro Mazzilli, “O Acesso à Justiça e o Ministério Público”, *Justitia*, vol. 51, n. 146, abr.-jun. 1989.

17 Art. 2º, § 1º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, inova ao tratar, pela primeira vez, sobre a Defensoria Pública, sendo ela

Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal¹⁸.

Nesse diapasão, ressalte-se que à Defensoria Pública foi garantida, por intermédio das Emendas Constitucionais 45/2005, 69/2012 e 74/2013, autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo tais mecanismos importantes garantidores da isenção da instituição no trato para com os cidadãos necessitados.

Por fim, a Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo¹⁹. E, por mais que, em primeiro plano, não seja possível visualizar com clareza a relação entre tal instituição e o acesso à justiça dos cidadãos, tem-se que, a partir do momento em que os anseios do Estado devem coincidir com o interesse público, sua proteção significaria garantir maior eficiência aos interesses coletivos.

Luís Henrique Martins dos Anjos sustenta que a atuação na defesa da probidade administrativa e na recuperação do patrimônio público, a atuação na economia dos recursos públicos, a atuação diretamente na implementação de políticas públicas e a atuação preventiva e organizacional são algumas atribuições da advocacia pública que garantem à população maior segurança e maior efetivação de seus direitos²⁰.

Assim, observa-se que, para além da atuação do Poder Judiciário, são inúmeras as instituições – formalmente estabelecidas em lei ou não – responsáveis por assegurar ao povo o acesso à justiça. Para que sua atuação seja efetiva, porém, mais do que a simples garantia de autonomia, é preciso assegurar que a população brasileira conheça de fato tais recursos, possuindo o conhecimento para acessá-los adequadamente, a fim de terem seus direitos resguardados.

O DEVER DE COMUNICAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

A Constituição Federal de 1988 elenca, como direito e garantia fundamental, o acesso à informação (art. 5º, XIV). Isso significa que os cidadãos brasileiros, na qualidade de titulares do poder, possuem a prerrogativa de serem

18 Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988, artigo 134, *caput*.

19 *Idem*, art. 131, *caput*.

20 Luís Henrique Martins dos Anjos, “As Procuradorias da União na Viabilização das Políticas Públicas”, *Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União*, vol. 7, n. 7, pp. 37-58, out. 2008.

informados sobre aquilo que diz respeito ao interesse público. Nesse sentido, a saudosa processualista Ada Pellegrini Grinover²¹ salienta que o direito à informação constitui elemento fundamental a uma ordem jurídica justa.

Ocorre que, a partir do momento em que determinado direito surge, liga-se a ele um dever atribuído a outrem. No caso em tela, verifica-se que o direito do povo de receber de seus governantes informações sobre a gestão pública praticada reverbera diretamente no Poder Público, a quem incumbe o dever de informar. É nesse sentido que o texto constitucional estabelece, como princípio regente da Administração Pública, a publicidade (art. 37, *caput*).

E como se dá o dever de informação na prática? Poderiam os governantes lançarem mão desse dever para benefício próprio? A resposta encontra-se no parágrafo primeiro do supramencionado artigo 37 da Constituição Federal:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos²².

Desde modo, observa-se de forma muitíssimo clara que os agentes públicos possuem o dever de informar à população sobre todos os atos de interesse eminentemente público, de modo claro, transparente e efetivo, sem que isso se traduza, na prática, na veiculação de interesses de índole pessoal.

A professora Franca Faccioli²³ salienta que, diversamente da publicidade praticada pelo grande mercado, a Administração Pública, por ser portadora de um interesse amplo e coletivo, deve garantir em sua comunicação a objetividade e a imparcialidade, devendo sempre buscar o bem comum e referir-se a valores compartilhados por toda a sociedade. Destarte, a finalidade da comunicação pública é assegurar a organização das informações passadas ao povo, buscando evitar o risco de informações fragmentadas e desconexas. Assim, de forma geral, conclui-se que a comunicação pública é uma atividade que visa facilitar ao cidadão o processamento de todos os dados de interesse público.

Nesse diapasão, é importante reconhecer como consectário lógico de todo o exposto até o momento que, a partir do momento em que o Estado efetivamente cumpre com seu dever de informar, as pessoas passam a identificar mais facilmente os direitos que a cidadania lhes garante. É preciso, portanto, conhecer para, então, exercer as garantias previstas em lei.

Ocorre, todavia, que tal cenário não se verifica na prática. A realidade brasileira tem sido marcada por desvios de finalidade na comunicação pública, com o consequente esvaziamento das informações passadas à população. Nesse sentido:

21 Ada Pellegrini Grinover, "Modernidade do Direito Processual Brasileiro", *Revista da Faculdade de Direito*, vol. 88, pp. 273-298, 1993.

22 Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, art. 37, § 1º.

23 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, 3. ed., Roma, Carocci, 2002.

Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos. Essa característica compromete a universalização do acesso à justiça, afastando da porta de entrada todos aqueles que sequer possuem informações sobre direitos²⁴.

Observa-se, na prática, a concretização do segundo obstáculo ao acesso à justiça (obstáculo cultural) delineado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Para tanto, faz-se necessária a adoção de medidas práticas para minimizar os danos da desinformação, sobretudo para os grupos mais vulneráveis, hipossuficientes não só economicamente, mas também organizacionalmente. Na tentativa de apresentar soluções ao problema proposto, verifica-se a viabilidade de aplicação de algumas lições ensinadas pelo campo da linguística.

Mário Eduardo Martelotta²⁵, ao fazer uma releitura dos ensinamentos do linguista russo Roman Jakobson, sustenta que, para que determinada mensagem seja considerada eficaz, é necessário o preenchimento de três requisitos. O primeiro deles é a existência de um contexto *apreensível* pelo destinatário. Nesse sentido, é importante observar que uma mensagem não se resume a ela mesma. Existem elementos prévios à mensagem que auxiliam sua interpretação; é a isso que o autor se refere. Dessa forma, não basta que determinada informação seja transmitida, mas é importante que o destinatário desse conteúdo esteja previamente inserido em um contexto que facilite o processamento da mensagem propagada.

O segundo requisito para uma mensagem eficaz, segundo Jakobson, é a necessidade de que o código utilizado na transmissão de determinada informação seja conhecido tanto pelo remetente quanto pelo destinatário²⁶. Tendo isto em vista, o acesso à justiça jamais será devidamente efetivado se a linguagem utilizada pelo Poder Público se mantiver extremamente formal e rebuscada, distante da realidade experimentada pelo povo, de forma geral:

Nem todos sabem que cabente é o devido a cada herdeiro; que *de cuius* é a pessoa falecida; jacente é a herança abandonada; premoriência é a morte de uma pessoa antes da outra [...]. Conquanto a pesquisa deu-nos os sinônimos, ainda que aproximados, o problema está no conjunto ininteligível para as pessoas comuns. É importante que a linguagem jurídica seja entendida por todos. Trata-se de conhecer os direitos e deveres que asseguram a própria dignidade da pessoa humana e não um conjunto de regras, normas, pedidos e decisões formulados por “operadores-robôs” do direito. A transparência é um princípio democrático, inclusive. Não há participação, não há luta sem compreensão²⁷.

24 Maria Tereza Sadek, “Acesso à Justiça: Um Direito e seus Obstáculos”, p. 58.

25 Mário Eduardo Martelotta, “Funções da Linguagem”, *Manual de Linguística*, São Paulo, Contexto, 2008.

26 *Idem*.

27 Samene Batista Pereira Santana, “A Linguagem Jurídica como Obstáculo ao Acesso à Justiça: Uma Análise sobre o que é o Direito Engajado na Dialética Social e a Consequente Desrazão de Utilizar a Linguagem

Por fim, o último requisito fundamental a uma comunicação eficaz é a existência de um canal físico para que a mensagem seja transmitida e uma conexão psicológica entre remetente e destinatário que permita maior fluidez na comunicação. Observa-se que a troca de informações não consiste em um exercício mecânico, mas em verdadeira atividade cooperativa entre as partes²⁸. Assim, tem-se que o Poder Público deve se empenhar na compreensão do cidadão e de sua racionalidade, para que, assim, a comunicação pública possa, de fato, alcançar seus objetivos.

Ao migrar tais ensinamentos para o contexto fático brasileiro, contempla-se palpável distanciamento entre emissor e receptor da mensagem pública, inadequação dos códigos utilizados e descompasso entre as informações enviadas e o contexto vivido pela população. Os anseios secundários do ente público rotineiramente são colocados acima do interesse público, o que acaba por desvirtuar por completo o objetivo primordial de uma comunicação pública sadia.

Seria lógico concluir, portanto, que é possível esperar melhorias na comunicação pública atual, a fim de que os cidadãos tenham conhecimento de seus direitos e, por conseguinte, consigam acessar o aparato estatal em busca de justiça. Para tanto, faz-se necessário regressar aos fundamentos essenciais da comunicação, privilegiando sempre o trato para com o receptor da mensagem.

Nesse sentido, ao analisar o direito processual sob a ótica do acesso à justiça, Ada Pellegrini Grinover sustenta que o direito é “veículo de participação democrática, e por ele se possibilita a intervenção popular na urdidura do tecido social”²⁹. Nessa qualidade, é essencial que o direito fundamental ao acesso à justiça seja garantido e, ainda, difundido para toda a sociedade. Somente assim poderemos afirmar existir no Brasil um “direito a ter direitos”. Somente o conhecimento é a chave para o exercício real da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se, com evidente clareza, que o direito ao acesso à justiça tem sido cada vez mais assegurado pela legislação pátria ao longo do tempo. O cidadão brasileiro, como membro essencial da sociedade e legítimo titular do poder soberano, é alvo direto de tal direito, podendo, assim, por meio dele, ter acesso às demais garantias previstas em lei. Movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, associações religiosas e outras instituições formais – tais quais a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público e a Defensoria Pública – são responsáveis por auxiliar o cidadão no acesso à justiça, facilitando sua interlocução com o Poder Público.

Jurídica como Barreira entre a Sociedade e o Direito/Justiça”, *Âmbito Jurídico*, 1º out. 2012.

28 Mário Eduardo Martelotta, “Funções da Linguagem”.

29 Ada Pellegrini Grinover, “Modernidade do Direito Processual Brasileiro”, p. 287.

O problema que se verifica, contudo, é um relativo esvaziamento no campo do saber: nem todos os cidadãos detêm o conhecimento necessário para que possam exercer seus direitos garantidos por lei. Na prática, somente parte da população tem o efetivo acesso à justiça – isto é, somente uma parcela do povo brasileiro usufrui completamente da cidadania garantida de forma *universal* –, perpetuando-se, assim, um ciclo vicioso de desigualdade, desinformação e falta de representatividade.

É nesse sentido que a comunicação pública assume tarefa fundamental: garantir a todos, de modo equânime, as informações necessárias para que o acesso à justiça seja implementado. Para isso, é essencial que o Poder Público aja de forma isenta, verdadeira, proba, eficiente e transparente; afinal, somente o conhecimento da verdade é capaz de, verdadeiramente, libertar. É preciso conhecer para, somente então, exercer.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Luís Henrique Martins dos. "As Procuradorias da União na Viabilização das Políticas Públicas". *Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União*, vol. 7, n. 7, pp. 37-58, out. 2008. Disponível em: <https://www.anauni.org.br/wp-content/uploads/2015/05/As-Procuradorias-da-União-na-viabilizac%C3%A7a%C3%83o-das-pol%C3%81ticas-pu%C3%81blicas-Lui%C3%81s-Henrique-Martins-dos-Anjos.pdf>. Acesso em 3 maio 2021.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 abr. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc69.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 74, de 6 de agosto de 2013. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc74.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

_____. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1264116 / RS (2011/0156529-9), do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Brasília, DF, DJE, 13 de abril de 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1097533&num_registro=201101565299&data=20120413&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em 30 abr. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

FACCIOLI, Franca. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. 3. ed. Roma, Cacciocchi, 2002.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 13 ed. 2 reimpr. São Paulo, Edusp, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. “Modernidade do Direito Processual Brasileiro”. *Revista da Faculdade de Direito*, vol. 88, pp. 273-298, 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67223>. Acesso em 21 abr. 2021.

MARTELOTTA, Mário Eduardo. “Funções da Linguagem”. *Manual de Linguística*. São Paulo, Contexto, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. “O Acesso à Justiça e o Ministério Público”. *Justitia*, vol. 51, n. 146, abr.-jun. 1989. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revisitas/0z5972.pdf>. Acesso em 30 abr. 2021.

MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio & RICCIO, Vicente. “O Acesso à Justiça como Objeto de Política Pública: O Caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro”. *Cad. Ebape.BR*, vol. 4, n. 2, pp. 1-13, 2006. doi: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000200011>.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. Volume único. 12. ed. Salvador, Juspodivm, 2019.

SADEK, Maria Tereza. “Acesso à Justiça: Um Direito e seus Obstáculos”. *Revista USP*, vol. 101, pp. 55-66, 2014. doi: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66>.

SANTANA, Samene Batista Pereira. “A Linguagem Jurídica como Obstáculo ao Acesso à Justiça: Uma Análise sobre o que é o Direito Engajado na Dialética Social e a Consequente Desrazão de Utilizar a Linguagem Jurídica como Barreira entre a Sociedade e o Direito/Justiça”. *Âmbito Jurídico*, 1º out. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-105/a-linguagem-juridica-como-obstaculo-ao-acesso-a-justica-uma-analise-sobre-o-que-e-o-direito-engajado-na-dialectica-social-e-a-consequente-desrazao-de-utilizar-a-linguagem-juridica-como-barreira-entre-a/>. Acesso em 29 abr. 2021.

Capítulo 22

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O PAPEL DO CONSELHO TUTELAR: Como tornar o órgão mais efetivo na promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Simone Maceti

Resumo

O Conselho Tutelar é um órgão de punição ou proteção? O objetivo do capítulo é discutir como é feita a comunicação pública sobre o funcionamento do órgão. Este necessita, para tanto, estabelecer contínua interlocução com a comunidade, realizando um esforço de divulgação das ações realizadas por meio da comunicação pública, destacando quais são as atribuições e suas competências dentro do sistema de proteção e direitos da criança e do adolescente. Igualmente, discutiremos a necessidade de melhorias nas práticas e procedimentos de acesso à informação sobre o órgão, destacando como elemento fundamental o exercício do controle social da atuação estatal por parte do cidadão, reconhecendo ser este direito indispensável para o exercício pleno da cidadania capaz de promover transformações sociais. Na outra ponta vamos analisar como os municípios têm atuado com questões de interesse público em relação ao Conselho Tutelar, considerando aspectos de participação cidadã, transparência e boa governança.

Objetivos do Capítulo

- Discutir estratégias no sentido de facilitar o contato dos cidadãos com o Conselho Tutelar;
- De melhorar a comunicação pública com a população por meio da transparência ativa;
- De aumentar práticas de transparência, de prestação de contas e o acesso à informação.

INTRODUÇÃO

A - Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente e Histórico do Conselho Tutelar

A Constituição Federal de 1988¹ é considerada um marco na construção democrática do país, tendo sido elaborada a partir de fundamentos que retratavam propostas significativas de mudanças no cenário brasileiro. Com a constituição do Estado Democrático de Direito instituiu-se a democracia participativa, com o envolvimento de representantes da sociedade civil que contribuíram de maneira significativa para a elaboração da carta, incluindo-se aí intensa participação popular. Formou-se assim, uma constituição de ação futura do Estado e da sociedade pela via das políticas públicas².

1 Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília, DF, Senado, 1998.

2 Com o advento da CF/88 veio a Lei Federal nº 8.069/90, que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente, objetivando dar luz à infância e à juventude pela necessária tutela dos direitos fundamentais, obrigando o

Por meio da Lei nº 8.069/1990³ criou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma doutrina de proteção integral que coloca em vigência um conjunto de direitos para promover mudanças transformadoras na perspectiva até então consolidada pela doutrina do “menor em situação irregular”⁴, transpondo a conceituação para o Estatuto, segundo o qual crianças e adolescentes são “sujeitos de direitos”.

Destarte, o Estatuto tornou-se marco legal e trouxe consigo a inovação para uma estrutura de atendimento mais abrangente, alicerçada por princípios de proteção integral e prioridade absoluta que definitivamente veio para romper com o antigo modelo assistencialista apregoado pelo Código de Menores⁵, relegando a crianças e adolescentes a condição de objeto para medidas de proteção⁶, sem que pudessem de fato experienciar os direitos assegurados à convivência familiar e comunitária, à opinião, respeito e dignidade e considerá-los assim, um “ser peculiar em desenvolvimento”, considerando tal condição necessária para serem valoradas tanto no investimento do orçamento público como também na tomada de decisões voltadas para as políticas de Estado por meio de ações integradas⁷.

Neste contexto, a doutrina de proteção integral⁸ trouxe dentro da norma constitucional os princípios da prioridade absoluta dos direitos e melhor interesse para garantir que os interesses da criança e do adolescente estejam sempre em primeiro lugar. Adicionalmente, preconizou que a responsabilidade de garantir esses direitos é compartilhada entre Estado, famílias e sociedade, sendo todos responsáveis, conforme estabelecido no artigo 227 da Constituição Federal:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligéncia, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão⁹.

Na Resolução de n. 113, encontramos previstos os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da

Estado a amparar toda criança e adolescente em situação peculiar de desenvolvimento, afastando-os da condição anterior usada de “menores em situação irregular”, disciplinado pela Lei 6.697/79.

3 Brasil, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

4 Abordando o tema, o procurador de justiça Roberto João Elias, explica que, “com o Estatuto, o menor torna-se sujeito de muitos direitos que não lhe eram conferidos por nosso ordenamento jurídico” (Roberto João Elias, *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2012, p. 2).

5 Em 10 de Dezembro de 1927, com a Lei de Assistência e Proteção aos Menores, instituiu-se o 1º Código de Menores, ou Código Mello Mattos, com a “escola de preservação para delinquentes” e a “escola de reforma para o abandonado”.

6 A doutrina do menor tinha por objeto um segmento particular dessa população: os menores de dezoito anos considerados abandonados ou delinquentes.

7 Francismar Lamenza, *Os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente e a Discricionariedade do Estado*, Barueri, Manole, 2011.

8 Ministério Público do Paraná - MPPR, “ECA - Linha do Tempo sobre os Direitos de Crianças e Adolescentes”, MPPR, s. d.

9 Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, art. 227.

Criança e do Adolescente que dispõem sobre a integração em rede das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, a partir de três eixos estratégicos de ação na área dos direitos humanos: I. da defesa; II. da promoção; e III. do controle de sua efetivação¹⁰.

O eixo de defesa tem como objetivo central a responsabilização do Estado, da sociedade e da família na exigibilidade dos direitos. A estruturação do sistema de garantia de direitos precisa dar ênfase aos eixos sob a perspectiva da disseminação do direito, a fim de que ele se torne conhecido e apropriado para diferentes espaços da sociedade, objetivando a promoção de uma cultura de cidadania e fortalecimento dos direitos humanos¹¹.

Habermas¹² (1975) ressalta que a comunicação é parte do processo humano, indispensável e de extrema importância para a consolidação da democracia, e que surge como uma proposta de emancipação humana em qualquer espaço da esfera pública para além do âmbito estatal. Além disso, deve garantir dignidade e condições de realização pessoal e profissional por meio do consenso, em que se estabelecem interlocuções que respeitem o destino da coletividade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos iniciou o reconhecimento internacional ao tema do acesso à informação. O texto considera que a dignidade é direito fundamental inerente das pessoas, conforme seu art. 19:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras¹³.

As relações com a sociedade resultam de uma construção social produzida por um processo histórico estabelecido na relação da organização social com o Estado, a política e a cultura, gerando resultados não só emancipatórios, mas também voltados ao desenvolvimento de coletividades, vindo a redefinir conceitos como democracia, Estado, governo e sociedade.

Com o contexto de pandemia em decorrência da covid-19, o acesso à informação e às medidas de transparência se tornou ainda mais estratégico e fundamental, impondo aos agentes públicos maneiras adequadas de fazer a informação circular, qualificando o conteúdo transmitido e os canais de interlocução. Os governos são os principais condutores da ampliação da comunicação pública e devem, necessariamente, assumir práticas que desenvolvam ações integradas com papel estratégico e visão global, principalmente porque a administração pública precisa se adaptar a novas formas de trabalho, com maior transparência e assertividade.

10 Brasil, Resolução no 113 de 19 de abril de 2006 - Parâmetros do SGD

11 *Idem*; Myrian Veras Baptista, "Algumas Reflexões sobre o Sistema de Garantia de Direitos", *Serviço Social e Sociedade*, n. 109, pp. 179-199, 2012.

12 Habermas, 1975.

13 Organização das Nações Unidas- ONU, *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Paris, ONU, 1948.

Deste modo, um dos principais desafios é melhorar a capacidade operacional da burocracia pública, levando em consideração a fragilidade do direito de acesso à informação pública, que agrava o enfraquecimento da participação e do controle social nas relações entre Estado e sociedade.

B - Conselho Tutelar como órgão para defesa de direitos

Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente conforme previsto no art. 131 do ECA¹⁴. Deste modo, é um órgão público municipal que exerce funções de caráter administrativo, ficando vinculado ao Poder Executivo para efeitos administrativos da sua existência como órgão que executa funções públicas.

A atividade exercida no órgão de conselheiro tutelar corresponde à função pública relevante exercida em caráter transitório – uma vez submetidos a um processo de escolha eleitoral, os conselheiros exercerão um mandato eletivo exercendo suas atribuições. Com a criação do Conselho Tutelar, a proposta inovadora da política de atendimento para os direitos da criança e do adolescente se materializou em um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais advindas da União, dos Estados, Distrito Federal e também dos Municípios, com vistas a construir conjuntamente com órgãos de defesa mais efetividade e fortalecimento ao sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente¹⁵.

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe, em seu artigo 98, a base para verificar uma situação de risco pessoal ou social de crianças e adolescentes. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados “I. Por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II. Por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III. Em razão de sua conduta”.

O dispositivo relaciona as hipóteses em que se considera que uma criança ou adolescente se encontra na chamada “situação de risco”, ou seja, em condição de maior vulnerabilidade, demandando uma atenção especial por parte da “rede de proteção” e dos órgãos de defesa dos direitos infanto-juvenis¹⁶.

A maior parte das violências que acometem crianças e adolescentes dos municípios brasileiros é decorrente da precariedade de infraestrutura na rede de proteção para a efetivação de políticas públicas voltadas ao público aqui mencionado, prejudicando o atendimento dado às vítimas e ferindo direta ou indiretamente sua condição peculiar de desenvolvimento e o direito à dignidade, assegurados tanto na CF/88 como no ECA¹⁷.

14 Brasil, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

15 *Idem*.

16 Laila Bellix, Lívia Machado e Marília Ortiz, *Relatório de Pesquisa: Covid-19: O Vírus Também Ataca o Direito à Informação?*, [s. l.], Instituto de Governo Aberto, 2020.

17 Edson Sêda, *A Proteção Integral: Um Relato sobre o Cumprimento do Novo Direito da Criança e do Adolescente na América Latina*, Campinas, Adês, 1996.

Na perspectiva dos direitos humanos, a violência contra a criança ou o adolescente é compreendida como toda violação ou ameaça de seus direitos, em decorrência da ação ou omissão dos pais ou responsáveis, da sociedade ou do Estado, ou até mesmo em face do seu próprio comportamento. Adicionam-se a essas violações abandono, negligência, conflitos familiares, convivência com pessoas que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas, além de todas as formas de violência (física, sexual e psicológica), das quais crianças e adolescentes são as principais vítimas e, por conseguinte, estão sujeitas a constantes situações de vulnerabilidade e risco social¹⁸.

As políticas públicas no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes no Brasil apresentam suas especificidades tendo como referência os serviços da saúde, responsável por notificar e acompanhar o dimensionamento e monitoramento que subsidiará a tomada de decisão em nível governamental. Apesar disso, as notificações de casos suspeitos ou confirmados de violência contra as crianças e adolescentes não são uniformes no país, apresentando muitas fragilidades¹⁹.

Dados disponibilizados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) em 2020 mostram o balanço do canal de denúncia de direitos humanos – Disque 100, com dados sobre violência sexual contra crianças e adolescentes²⁰. Trata-se de canal de comunicação da sociedade civil com o poder público que possibilita conhecer e avaliar o sistema de proteção e a dimensão da violência contra os direitos humanos. Após o registro, a denúncia é encaminhada ao Conselho Tutelar, Ministério Público e Delegacia Especializada na Proteção da Criança e do Adolescente – DPCA ou DDM – Delegacia de Defesa da Mulher.

Dos 159 mil registros feitos pelo canal de denúncia ao longo de 2019, 86,8 mil foram de violações de direitos de crianças ou adolescentes, um aumento de quase 14% em relação a 2018²¹.

Os dados das denúncias mostram um aumento das violações registradas, porém a indagação que fica é se o aumento no registro das denúncias se deve à maior consolidação do processo de notificação ou a questões socioculturais²².

Devido aos resquícios da “cultura do menor”, o que de fato acaba prevalecendo é o entendimento de que a responsabilidade referente às violências vividas por aquela criança ou adolescente está no âmbito das relações familiares, onde na maioria das vezes são geradas e reproduzidas²³ (BRASIL, 2002).

18 Lygia Maria Pereira da Silva et al., “Análise da Completitude das Notificações de Violência Perpetradas contra Crianças”, *Revista de Enfermagem ufpe online*, vol. 12, n. 1, pp. 91-100, 2018.

19 Simone Gonçalves de Assis et al., “Notificações de Violência Doméstica, Sexual e Outras Violências contra Crianças no Brasil”, *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 17, n. 9, pp. 2305-2317, 2012.

20 Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, “Ministério Divulga Dados de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”, *Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania*, 18 maio 2020.

21 Marcia Teresinha Moreschi, *Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas*, Brasília, Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

22 Lygia Maria Pereira da Silva et al., “Análise da Completitude das Notificações de Violência Perpetradas contra Crianças”.

23 Brasil, 2002.

É nesse sentido que o protagonismo do órgão se torna imprescindível para sua atuação de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e promover as mudanças necessárias para aprimorar o fluxo de atendimento.

C - Comunicação Pública como Direito Fundamental para a Efetividade das Ações do Conselho Tutelar

A publicidade, como princípio de administração, tornou-se elemento indispensável para o exercício de uma gestão pública democrática, que tem compromisso de gerar uma comunicação de qualidade que promova caráter educativo, informativo e de orientação social, cuja expectativa é a de avançar na consolidação da democracia rumo a uma governança democrática.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, institui a publicidade como um dos princípios da administração pública direta e indireta e ordena o administrador a tornar públicos os atos estatais, com vistas a melhorar a transparência na esfera pública por meio de uma gestão pública mais responsável.

Nesse sentido, a comunicação pública assume a responsabilidade do Estado e do governo em estabelecer um fluxo informativo e de comunicação junto aos seus cidadãos. As instituições públicas, cujas atividades afetam diretamente a sociedade, têm obrigação de pensar na comunicação como um canal capaz de garantir o acesso à informação de interesse público visando ao exercício da cidadania, à transparência e ao diálogo.

O Conselho Tutelar é um instrumento fundamental na exigibilidade dos direitos assegurados a toda criança e adolescente e deve cumprir com suas atribuições previstas no artigo 136 do ECA, visando sempre nas suas intervenções zelar e fazer cumprir os direitos da infância e juventude.

A competência do Conselho Tutelar deverá ser determinada pelo conjunto de atribuições legais, previstas nos Artigo 95, 105 e 147 do ECA, e pelo limite territorial, ou seja, local onde pode atuar. Conforme preconizado no art. 147, a competência será determinada:

I. Pelo domicílio dos pais ou responsável;

II. Pelo lugar onde se encontre a criança ou adolescente, à falta dos pais ou responsável.

§ 1º. Nos casos de ato infracional, será competente a autoridade do lugar da ação ou omissão, observadas as regras de conexão, continência e prevenção.

§ 2º A execução das medidas poderá ser delegada à autoridade competente da residência dos pais ou responsável, ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente.

§ 3º Em caso de infração cometida através de

transmissão simultânea de rádio ou televisão, que atinja mais de uma comarca,

será competente, para aplicação da penalidade, a autoridade judiciária do local da sede estadual da emissora ou rede, tendo a sentença eficácia para todas as transmissoras ou retransmissoras do respectivo estado²⁴.

O desenho da comunicação pública perpassa espaços, tendo como finalidade operar a produção normativa em canais disponíveis, e pode se realizar em ações integradas às atividades de maneira externa e direta.

Dessa forma, o Estado comunica-se com o cidadão e amplia a participação social, pois passa a ser capaz de garantir o direito à informação e oferecer a possibilidade de exercer ativamente o direito à cidadania, abrindo-se a participação cidadã por meio das interlocuções que vão sendo construídas dentro da estrutura burocrática da administração pública, estabelecendo relações fundamentais para o fortalecimento da democracia.

Por meio do Estatuto da Criança e Adolescente, o legislador delegou a estes órgãos poderes e atribuições próprias, visando suprir o caráter administrativo e social do antigo juiz de menores, as competências elencadas no artigo 101, incisos I ao VII, do ECA. Por exemplo, a aplicação de medidas de proteção constitui prerrogativa de ação do Conselho Tutelar, de acordo com o que prevê suas atribuições.

A população acredita que o Conselho Tutelar é um órgão muito mais autoritário e punitivo que promove práticas policiais e repressivas, do que propriamente um órgão de proteção da tutela dos direitos da criança e do adolescente. Embora a promulgação do ECA tenha acontecido há mais de trinta anos, ainda existe uma parte expressiva dos cidadãos que desconhece quais são de fato as competências, responsabilidades e atividades dos conselhos tutelares, devido à falta de informações públicas para as discussões entre sociedade e governo.

É possível observarmos que ainda existem resquícios da cultura do Código do Menor nas relações que envolvem violência contra crianças e adolescentes advindas de violações de direito. Ainda resiste essa visão equivocada que demanda de fato o esclarecimento adequado visando uma mudança de visão, uma vez que a estrutura normativa preconizada no ECA prevê o atendimento a toda criança e adolescente que se encontra com seus direitos ameaçados e/ou violados, independentemente de sua classe social²⁵.

E o debate vai mais longe quando tratamos sobre o processo da composição na escolha para conselheiros tutelares através de eleição popular em que representantes da sociedade civil são eleitos democraticamente para compor o colegiado que irá formar a nova gestão. Devido à função de conselheiro tutelar ser legitimada por meio do voto popular e que a função conselheira tem a prerrogativa de ser uma atividade pública relevante com competência para fiscalizar os serviços públicos dispostos na política de atendimento da criança

24 Brasil, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990.

25 Art. 98 do Estatuto Criança e Adolescente (Brasil, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990).

e adolescente, a função tem suscitado em grupos políticos e religiosos organizados o interesse de participação nos processos, contaminando os resultados pela influência político-religioso-partidária. Não obstante o interesse e facilidade destes grupos no entendimento e acesso mais explicativo das informações sobre as atribuições do conselho tutelar faz com que estejam em maior vantagem para participarem do processo de escolha, o que muitas vezes acabam por aparelhar o órgão e instrumentalizar o espaço com condutas políticos religiosos que ferem interesses pelo qual o órgão genuinamente foi criado²⁶.

Ou seja, parte deste problema encontra-se imbricado na comunicação pública, tendo em vista que as instituições públicas não promovem a comunicação de informações consistentes, qualificadas, que não se limitem à publicidade ou à divulgação.

Nesse sentido se faz necessário compreender a comunicação pública como uma prática fundamental e de interesse público para fomento de ações que ampliem a democratização do Estado.

Mediante a transparência ativa, os governos estabelecem protocolos e regulamentos para que as instituições, sem a necessidade de uma exigência, disponibilizem ao público certas informações básicas sobre sua situação e funcionamento e não apenas em resposta às solicitações dos cidadãos²⁷.

O referencial que determina se uma política de transparência é eficaz está relacionado à maneira como os gestores fazem a tomada de decisão. Não se trata apenas de ter informações, mas de fornecer informações úteis no lugar certo, no contexto certo e na hora certa. Para o processo de redemocratização, inúmeros instrumentos e práticas foram se constituindo para ampliar o acesso à informação²⁸, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁹ e da Lei de Acesso à Informação (LAI)³⁰.

Trata-se de colocar à disposição da sociedade os dados de interesse comum para permitir o desenvolvimento de uma ideia ou aplicativo inovador que forneça novos dados, conhecimentos ou outros serviços que o governo não é capaz entregar. Esta tendência promoveu um novo paradigma, no qual o Estado deixa de ser responsável por gerar todos os pedidos necessários para os cidadãos e a própria sociedade cria a suas soluções para aproveitar os dados que o Estado disponibiliza³¹.

26 O Conselho Tutelar é órgão autônomo que não está subordinado aos Poderes Executivo e Legislativo e nem ao Poder Judiciário ou mesmo ao Ministério Público. É o que diz Art. 5º da Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001 do Conanda, que “dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências”. AZ

27 Gregorio Montero, “El Tránsito del Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe”, em A. Naser, Á. Ramírez-Alujas e D. Rosales (eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2017, pp. 53-67.

28 Laila Bellix, Lívia Machado e Marília Ortiz, *Relatório de Pesquisa: Covid-19: O Vírus Também Ataca o Direito à Informação?*

29 Brasil, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

30 Brasil, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

31 Gregorio Montero, “El Tránsito del Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe”.

Com a Lei de Acesso à Informação e com o regime da transparência ativa no Brasil, a informação oficial é aquela que deve se impor sobre a política pública, para que assim o acesso à informação aconteça de maneira clara e compreensiva para o cidadão, agindo o Estado com o seu dever de transparência e prestação de contas.

Portanto, não basta apenas a divulgação das informações, é preciso propiciar uma relação dialógica para a promoção de um debate em torno de assuntos de interesse e relevância pública, entre governo e sociedade civil.

ESTRUTURA METODOLÓGICA E PESQUISA: ESTUDO DE CASO

A presente pesquisa acompanhou a publicização de informações sobre Conselhos Tutelares em ambiente *online*, especialmente no que concerne a funções informativas e educativas do órgão. As informações foram reunidas a partir da análise dos *websites* de municípios que pertencem à Região Metropolitana de Campinas – RMC, constituída por vinte municípios paulistas. Visto que atualmente a internet é o principal meio de acesso a informações e ponto de partida para a interação com os cidadãos, essa disponibilização foi tomada como uma representação da eficácia da comunicação dos Conselhos Tutelares. Ainda, considerando que a RMC é uma das regiões mais desenvolvidas do país, eventuais falhas na disponibilização de informações poderiam ser tomadas como indicativo de deficiência na comunicação de forma ampla para muitas outras regiões.

A Região Metropolitana de Campinas foi criada no ano de 2000 e é integrada pelos municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. É a segunda maior região metropolitana do estado de São Paulo em população, com mais de 3,1 milhões de habitantes³².

A Região Metropolitana de Campinas (RMC), criada pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000, é uma das regiões metropolitanas mais dinâmicas no cenário econômico brasileiro. Seu Produto Interno Bruto (PIB), em valores correntes, foi de R\$ 142,3 bilhões em 2013, representando cerca de 8,3% do PIB paulista e 2,7% do PIB nacional. A densidade demográfica da região é de 816,01 hab./km², com IDH médio em 2010 (Pnud) de 0,792 (alto)³³.

Dessa forma, as informações listadas a seguir foram compiladas:

- a) *Atribuição do Conselho Tutelar.* Além das atribuições relacionadas no art. 136 do ECA, o Conselho Tutelar tem ainda a incumbência de fiscalizar as

32 São Paulo, Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000.

33 Agemcamp, “Conheça a RMC”, Agemcamp, s. d.

entidades de atendimento (art. 95 do ECA), bem como a legitimidade para deflagrar procedimentos de apuração de irregularidade em entidades de atendimento (art. 191 do ECA) e de apuração de infração administrativa às normas de proteção à criança e ao adolescente (art. 194 do ECA). A Lei nº 12.594/2012 (que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) prevê ainda, em seu art. 20, inciso IV, a atuação do Conselho Tutelar quando da avaliação e acompanhamento da gestão do atendimento socioeducativo, de modo a assegurar um atendimento de qualidade aos adolescentes autores de ato infracional e a suas famílias³⁴.

b. Finalidade: competência do órgão. Pode ser determinada pelo seu limite funcional, isto é, pelo conjunto de atribuições legais, previstas nos artigos 95, 105 e 136 do ECA e pelo limite territorial, ou seja, local onde pode atuar. A competência legal do Conselho Tutelar está diretamente relacionada à aplicação das chamadas medidas de proteção à criança e ao adolescente, sempre que os direitos reconhecidos em lei forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua própria conduta (art. 98 do ECA), inclusive nos casos de ato infracional praticado por criança abaixo de doze anos (art. 105 do ECA)³⁵.

c. Localização: endereço físico. Trata-se de apresentar no link eletrônico a informação sobre a localidade do órgão, como rua, número e imagem de referência.

d. Contato: telefone e e-mail. Trata-se de apresentar telefone administrativo da sede onde está localizado o órgão e também correio eletrônico como canais de atendimento e contato para dúvidas e informações de usuários e outros cidadãos que buscam acesso fácil e rápido ao órgão. Como o Conselho Tutelar funciona ininterruptamente, 24 horas por dia, torna-se desejável que o telefone do plantão esteja também disponível, para que os usuários possam fazer acesso direto para obter informações e tirar suas dúvidas fora do horário administrativo.

E. ECA e Legislações: política municipal de atendimento à criança e ao adolescente. Para facilitar o acesso às informações e oferecer um canal de fácil resolução de dúvidas quanto ao Conselho Tutelar, ação conselheira e outras providências, a disponibilização do Estatuto na Criança e Adolescente em mídia digital contribui para democratizar as informações e melhorar o relacionamento institucional entre o cidadão e o órgão.

f. Identificação dos conselheiros: nomes e fotos dos conselheiros. A divulgação dos nomes dos conselheiros no portal da transparência da prefeitura tem a finalidade de tornar os representantes da sociedade civil eleitos pelo povo, agentes políticos reconhecidos pelo voto popular, contribuindo para que estes tenham sua ação conselheira potencialmente mais legitimada e conquistem maior representatividade em espaços onde o referido órgão tua.

g. Atendimento em pandemia: informação de horário de atendimento em pandemia. Trata-se de contextualizar o período que estão vivendo com as mudanças nos protocolos referentes ao atendimento ao público. Divulgar informações sobre mudanças de horários, dias de atendimento e reforçar protocolos junto à população é medida necessária que contribui para me

34 M. J. Digiácomo e I. A. Digiácomo, *Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado*, 6. ed., Curitiba, Ministério Público do Estado do Paraná, Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013.

35 Paulo Afonso Garrido de Paula, *Conselho Tutelar: Atribuições e Subsídios para o seu Funcionamento*, São Paulo, CBIA, 1991.

Ihorar a comunicação entre o órgão e a sociedade bem como para tornar o relacionamento institucional mais fortalecido.

A partir dos dados, contabilizaram-se os números e as porcentagens de municípios que disponibilizaram as informações.

COMO TEM SIDO A COMUNICAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES

Dos vinte municípios avaliados na categoria de informação sobre a finalidade do órgão, 30% a disponibilizavam integralmente em seus *sites* (Gráfico 1). A partir da busca nas páginas institucionais dos municípios de informações relacionadas à comunicação referente ao órgão Conselho Tutelar, constatou-se que o exercício da transparência ativa é pouco aplicado pelos municípios mencionados.

Quando analisada a categoria de informação sobre a atribuição do Conselho Tutelar, 25% dos municípios disponibilizaram esta informação.

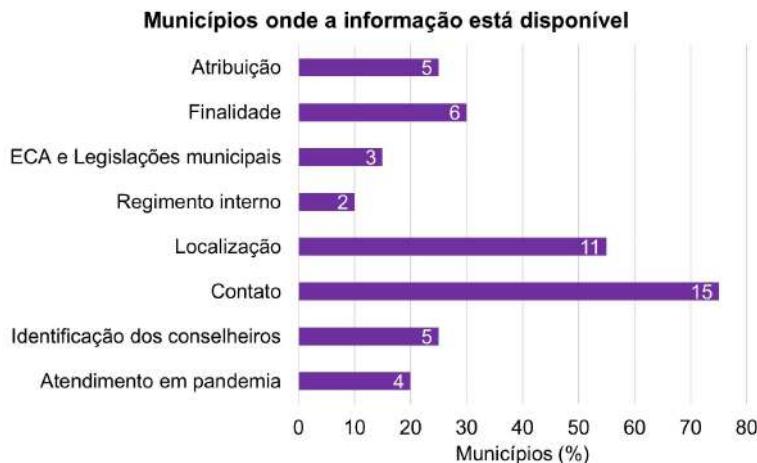
Dezoito municípios, isto é, a maioria, na categoria de informação sobre alguma lei, decreto ou outra norma, não disponibilizaram nem o ECA nem o Regimento Interno como divulgação proativa. Apenas dois *sites* municipais tinham ambas as informações disponíveis, o que aponta que a regulamentação não é um aspecto importante para o desempenho de transparência ativa.

Um aspecto positivo foi a existência de canais de informação nos *sites* institucionais dos municípios, indicados como uma lista de “telefones úteis”, que informa ao cidadão uma listagem de telefones da administração municipal local e de empresas públicas e/ou privadas de interesse do cidadão. Neste caso, 75% disponibilizaram a informação sobre número de telefone e 55% informaram telefone e também endereço da sede do órgão.

Em relação à publicização dos nomes dos conselheiros tutelares que integram a gestão, foi constatado que apenas 25% dos municípios divulgaram esta informação.

Para identificar se houve mudanças nos horários e dias de atendimentos do órgão em decorrência da situação de crise da pandemia de covid-19, acrescentamos a categoria de informação sobre ações e práticas que envolviam mudanças nos procedimentos referentes ao órgão a serem comunicadas na página institucional do município. Com base nas informações coletadas, verificamos que apenas quatro municípios (20%) disponibilizaram informações sobre o funcionamento do órgão em relação à covid-19.

Gráfico 1. Informações dos Conselhos Tutelares dos municípios da Região Metropolitana de Campinas e porcentagem dos municípios onde elas estiveram disponíveis em 2021.



Atribuição: atribuição do Conselho Tutelar. Finalidade: competência do órgão. Localização: endereço. Contato: telefone e *e-mail*. ECA e Legislações: política municipal de atendimento à criança e ao adolescente. Identificação dos conselheiros: nomes e fotos dos conselheiros. Atendimento em pandemia: informação de horário de atendimento em pandemia.

DISCUSSÃO VISANDO UMA MELHOR COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A administração pública, especialmente os governos locais, por sua natureza mais dinâmica, devem ser capazes de ouvir as demandas entre Estado e sociedade estabelecidas pela interface de um relacionamento posto, saber entendê-las, priorizá-las, desenvolver as soluções para os problemas de forma mais rápida e avaliar se as estratégias aplicadas trouxeram o resultado esperado.

De acordo com Haswani,

[...] o relacionamento demanda, além de canais desobstruídos para comunicação, a disponibilidade de tempo da fonte, do emissor ou de seus representantes e também dos receptores/destinatários. Daí, para a implementação do relacionamento, o Estado necessita de uma estrutura planejada e bem-operada, mais complexa que aquela da comunicação. [...]

Se aceitarmos que relacionamento é a comunicação que permanece no tempo, então diálogo e debate podem ser componentes valiosos do relacionamento porque atuarão como instrumentos de “sintonia”, de harmonização, quando necessários à manutenção do relacionamento³⁶.

³⁶ Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina), pp. 95, 96.

Nesse aspecto, a abertura do governo local para os cidadãos pode assumir diversas formas. Uma das mais óbvias e fundamentais é a “transparência ativa”, realizada em forma de publicação de informações relevantes e de interesse público em formatos abertos por parte dos governos. A publicação destas informações garante o acesso ao conteúdo desejado pelo cidadão – etapa fundamental para uma gestão transparente –, considerado direito humano fundamental pela Organização das Nações Unidas.

Para além de mais eficiência – que compõe o discurso tradicional em favor da adoção de medidas que proporcionem maior transparência a estruturação da comunicação pública do Conselho Tutelar –, pode facilitar uma governança mais transparente, eficiente e produtiva por parte da gestão municipal à qual o órgão está vinculado administrativamente.

As considerações de Fiorentini destacam a complexidade da atividade de comunicação dos sujeitos públicos e sugerem a importância de profissionais específicos, que saibam mover-se em um terreno muito mais acidentado do que aquele da empresa³⁷.

A administração pública em toda a sua abrangência tem obrigações de transparência e prestações de contas junto à sociedade. A adoção de práticas que fomentem uma comunicação acessível e de fácil linguagem na gestão pública poderá favorecer a maior abertura e o controle social como *locus* necessário para fomento a uma cidadania ativa e participativa.

Diante disso, os municípios precisam priorizar as melhorias na estruturação de seus governos, dando mais ênfase ao cumprimento de acesso à informação com vias a reduzir a lacuna deixada pela ausência de gerenciamento e divulgação das informações. Trazer a responsabilidade para o gestor é uma das prerrogativas previstas para que os princípios legais sejam, assim, respeitados. Porém, muitos esforços deverão ser direcionados para que estas informações estejam, de fato, coordenadas em todas as camadas dos níveis da federação, para promover resultados e melhoria da governança da informação.

Segundo Mancini³⁸, a presença de cidadãos sempre mais conscientes dos próprios direitos e, sobretudo, do próprio *status* produz uma mudança no modo pelo qual a administração pública é percebida, no sentido de que a sua identidade administrativa é distinta da política. E este é um ponto muito importante, que focaliza uma transformação radical na relação da administração com a esfera pública, de um lado, e com os cidadãos, de outro.

Outra proposta seria promover uma padronização da categoria de informação referente ao Conselho Tutelar a ser disponibilizada, utilizando linguagem de fácil compreensão, novas tecnologias e boas práticas para atender às demandas dos cidadãos e fazer com que a transparência se traduza em efetiva integridade profissional e agilidade nas ações.

37 Giorgio Fiorentini, *Amministrazione Pubblica e Cittadino. Le Ralazione di Scambio*, Milano, Egea, 1990.

38 Paolo Mancini, *Manuale di Comunicazione Pubblica*, 5. ed., Bari, Laterza, 2001.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia contemporânea pressupõe uma permanente interação entre o Estado e a sociedade em geral. Trata-se de estreitar o vínculo democrático entre a dimensão da representação política e a dimensão da participação popular. Há inúmeros mecanismos institucionais que propiciam essa interlocução. O governo aberto representa uma transição institucional sem precedentes na busca de novos modelos de governança, a partir da recuperação da confiança dos cidadãos na representatividade dos atores políticos em cada ação pública, buscando legitimar as relações, tendo como protagonista o cidadão.

Alicerçado nos pilares da transparência e acesso à informação, prestação de contas, participação cidadã e com ações colaborativas para a inovação pública, a proposta é agir cooperativamente, reduzindo o abismo entre o cidadão e a administração pública.

E, para isso, a comunicação pública deve ser apresentada sem empecilhos e embaraços, lastreada por informações consistentes e fundamentais junto à população, condição sem a qual a consolidação de um regime democrático de fato não pode prosperar.

De acordo com Zémor³⁹, é preciso que a palavra pública seja capaz de se dirigir individualmente ou que tenha uma ressonância individual em mensagens destinadas à grande massa.

A burocracia, o corporativismo, o clientelismo e o fisiologismo seguem dificultando os anseios de participação e de transparência que o direito da infância e da adolescência pressupõe e requer.

Conclui-se, assim, ser necessária uma maior conscientização dos gestores para a problemática ora apresentada, a fim de que a tomada de decisão na comunicação pública junto ao órgão Conselho Tutelar se efetive no exercício do direito assegurado, sobrepondo-se desta maneira à discricionariedade administrativa da gestão governamental quando esta for contrária ao melhor interesse da infância e juventude.

REFERÊNCIAS

AGEMCAMP. “Conheça a RMC”. *Agemcamp*, s. d. Disponível em: https://www.agemcamp.sp.gov.br/habit_ag_campinas/regiao-metropolitana-de-campinas/rmc. Acesso em 15 abr. 2021.

ASSIS, Simone Gonçalves de et al. “Notificações de Violência Doméstica, Sexual e Outras Violências contra Crianças no Brasil”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 17, n. 9, pp. 2305-2317, 2012.

³⁹ Brasil, Escola Nacional de Administração Pública, “Pierre Zémor Fala sobre Comunicação Pública na Enap”, *Revista do Serviço Público*, vol. 60, n. 2, pp. 197-200, 2014.

BAPTISTA, Myrian Veras. "Algumas Reflexões sobre o Sistema de Garantia de Direitos". *Serviço Social e Sociedade*, n. 109, pp. 179-199, 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100010>

BELLIX, Laila; MACHADO, Lívia & ORTIZ, Marília. *Relatório de Pesquisa: Covid-19: O Vírus Também Ataca o Direito à Informação?* [S. l.], Instituto de Governo Aberto, 2020. Disponível em: https://institutodegovernoaberto.com.br/wp-content/uploads/2020/05/relatocc81rio-final_formatado_pesquisa-lai-e-pandemia.docx-3.pdf. Acesso em mar. 2021

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em mar. 2021.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em mar. 2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em mar. 2021.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em mar. 2021.

_____. Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006 – Parâmetros do SGD. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhonacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em mar. 2021.

BRASIL. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. "Pierre Zémor Fala sobre Comunicação Pública na Enap". *Revista do Serviço Público*, vol. 60, n. 2, pp. 197-200, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Notificação de Maus-Tratos contra Crianças e Adolescentes pelos Profissionais de Saúde: Um Passo a Mais na Cidadania em Saúde*. Brasília, Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/notificacao_maustratos_criancas_adolescentes.pdf. Acesso em mar. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. "Ministério Divulga Dados de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes". *Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania*, 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/ministerio-divulga-dados-de-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes>. Acesso em mar. 2021.

DIGIÁCOMO, M. J. & DIGIÁCOMO, I. A. *Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado*. 6. ed. Curitiba, Ministério Público do Estado do Paraná,

Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013.

ELIAS, Roberto João. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 4. ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

FIORENTINI, Giorgio. *Amministrazione Pubblica e Cittadino. Le Ralazione di Scambio*. Milano, Egea, 1990.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

LAMENZA, Francismar. *Os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente e a Discricionariedade do Estado*. Barueri, Manole, 2011.

MANCINI, Paolo. *Manuale di Comunicazione Pubblica*. 5. ed. Bari, Laterza, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ – MPPR. “ECA – Linha do Tempo sobre os Direitos de Crianças e Adolescentes”. MPPR, s. d. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/ECA-Linha-do-tempo-sobre-os-direitos-de-criancas-e-adolescentes>. Acesso em 16 abr. 2021.

MONTERO, Gregorio. “El Tránsito del Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe”. In: NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á. & ROSALES, D. (eds.). *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2017, pp. 53-67.

MORESCHI, Marcia Teresinha. *Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília, Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/conada/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas.pdf>. Acesso em mar. 2021

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP – OGP. “OGP Participation and Co-Creation Standards”. OGP, s. d. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, ONU, 1948.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Conselho Tutelar: Atribuições e Subsídios para o seu Funcionamento*. São Paulo, CBIA, 1991.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/lei.complementar-870-19.06.2000.html>. Acesso em mar. 2021.

SÊDA, Edson. *A Proteção Integral: Um Relato sobre o Cumprimento do Novo Direito da Criança e do Adolescente na América Latina*. Campinas, Adês, 1996.

SILVA, Lygia Maria Pereira da *et al.* "Análise da Completitude das Notificações de Violência Perpetradas contra Crianças". *Revista de Enfermagem UFPE online*, vol. 12, n. 1, pp. 91-100, 2018.

UNESCO. *Freedom of Information*. Unesco, s. d. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>. Acesso em 20 mar. 2021.

Capítulo 23

COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA INSTITUIÇÃO PRISIONAL E SISTEMA DE JUSTIÇA

Alessandra Garcia Nogueira Lucio

Resumo

Este capítulo visa estabelecer uma perspectiva de comunicação pública, sendo esta uma dimensão da comunicação social que entende ser de responsabilidade do Estado e dos governantes estabelecer um fluxo de informação e de comunicação com os seus cidadãos, mesmo aqueles que praticaram algum delito e estão em cumprimento de pena privativa de liberdade. Para tanto, explica a seletividade do sistema penal brasileiro, já que a população carcerária é constituída majoritariamente por negros e pobres; e discute as carências da comunicação pública nas instituições prisionais e sistema de justiça, demonstrando a importância de discutir políticas humanistas visando ao direito à informação dos presos e à reintegração social do egresso do sistema prisional, a fim de que este possa ter sua identidade social reconstituída, tornando possível seu acesso a políticas públicas.

Objetivos do Capítulo

- Discutir a comunicação pública aplicada às instituições prisionais e ao sistema de justiça;
- Explicar a seletividade do sistema prisional brasileiro;
- Relacionar o direito à informação da população carcerária à dignidade da pessoa humana e à oportunidade de reintegração social;
- Expor as carências da comunicação pública nas instituições prisionais e sistema de justiça.

INTRODUÇÃO

A adoção do termo comunicação pública, em substituição à terminologia comunicação governamental, alterou o cenário estatal brasileiro após o advento da Constituição Federal de 1988 (CFRB/1988), de modo que a atividade de assessoria de comunicação estatal não serve mais à construção da imagem dos governos, mas é um serviço público voltado ao desenvolvimento da democracia, conforme, a concepção da comunicação como bem público e o direito da sociedade não apenas de ser informada, mas também de informar e de se expressar.

Assim, o papel da comunicação estatal adquire um caráter estratégico, envolve múltiplas atividades que não se resumem à simples administração de informações públicas. Implica assumir a complexidade de um sistema, colocando a centralidade no cidadão, seja pelo direito à informação e à expressão que este possui, seja no que se refere ao diálogo e à participação ativa.

A comunicação pública ou política deve se definir a partir do interesse público, e é fundamental que se desenvolva aqui esse conceito. Parte-se da

premissa de que o público nem sempre é estatal, mas o estatal é sempre público.

Conforme Norberto Bobbio¹, o que se refere ao poder político, inclusive ao Estado, não precisa estar presente na esfera pública para ser considerado público, pois toda informação de domínio estatal é passível de ser requisitada, com raras exceções. O Estado não deve obstar a passagem da informação (que tem natureza pública) à esfera pública quando solicitada, ao contrário, ele mesmo deve agir na promoção dessa comunicação. Deve agir por poder-dever.

O que se busca neste capítulo é estabelecer uma perspectiva de comunicação pública, uma dimensão da comunicação social que entende ser de responsabilidade do Estado e dos governantes estabelecer um fluxo de informação e de comunicação com os seus cidadãos, mesmo com aqueles que praticaram algum delito e estão em cumprimento de pena privativa de liberdade. Isto posto, o objetivo deste capítulo é discutir a comunicação pública aplicada às instituições prisionais e ao sistema de justiça.

Para tanto, giza-se que o direito à informação pública é a espinha dorsal para a construção do processo de comunicação pública disposto a promover o diálogo e a interatividade como forma de estímulo e envolvimento do cidadão com as políticas públicas que visam à ressocialização do apenado. Portanto, o livre acesso à informação é peça fundamental para o amadurecimento das instituições e da sociedade civil organizada em Estados democráticos de direito e pode contribuir para o envolvimento da sociedade com a ressocialização do apenado.

Sabe-se que no sistema prisional a pessoa é privada de sua liberdade por ter violado direitos de seus pares, no entanto, sabe-se também que, em sua maioria, estas pessoas que violam direitos de terceiros também têm seus direitos fundamentais violados, já que a grande maioria da população carcerária é constituída de pobres e negros. Assim, a justificativa para a realização desta pesquisa é a grave crise que se instalou no sistema prisional brasileiro. Conforme apontam estudiosos do campo da criminologia, a solução para essa crise não está, necessariamente, na criação de mais vagas em presídios, nas parcerias público-privadas ou na contratação de mais profissionais para atuarem em tais instituições. Entende-se que o primeiro passo a ser dado deve ser em direção à transparência de informações, com vistas a identificar a trajetória destes indivíduos atualmente em cumprimento de pena privativa de liberdade, identificar suas condições de vida, penas, expectativa de liberdade, dentre outros fatores. A ausência de dados sobrecarrega o sistema de justiça, dando azo ao cumprimento de penas além do prazo, maiores custos e violações aos direitos humanos.

¹ Norberto Bobbio, *Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política*, 14. ed., São Paulo, Paz e Terra, 2007.

SELETIVIDADE DO SISTEMA PENAL

Historicamente, a prisão, excetuando as situações de pena de morte, tem sido a principal opção para lidar com os setores problemáticos que afetam a segurança da sociedade e que o Estado tem dificuldade de controlar. Por analogia, Zygmunt Bauman exemplificou: “os escravos eram confinados às senzalas. Também eram isolados os leprosos, os loucos e os de etnia ou religião diversa das predominantes”², evidenciado que o confinamento forçado tem, ao longo dos séculos, servido como uma forma de controle social que internaliza, quase que de forma instintiva, a rejeição às diferenças que não se admitem e nem se deseja acomodar na rede habitual das relações sociais.

O encarceramento no sistema penitenciário deveria ser um dos últimos recursos, por se tratar de uma das mais radicais formas de confinamento espacial coercitivo de monopólio do Estado, graduado em escalas repressivas de severidade e de rigor. Bauman³ comenta, fazendo referência a Loïc Wacquant, que o Estado que se preocupa com as situações de pobreza e das minorias, denominado Estado Beneficente, se bifurca em um Estado Social, que fornece garantias mínimas de segurança para a sociedade, e um Estado Repressivo, que tenta arrostrar os efeitos da criminalidade e da violência com a prisão, dando pouca importância à vinculação destes efeitos às condições de miserabilidade em que sobrevive a grande massa da população.

Revela-se, na sociedade moderna, uma cultura do encarceramento no sentido de agregar como significado de crime todos os comportamentos e atos socialmente indesejados, não adequados, emanando daí uma forte tendência de explorar a necessidade de repressão que repousa essencialmente na custódia, no isolamento à margem da sociedade. Nesse contexto, o Estado tenta reafirmar o poder e o controle (cada vez mais frágil) no impacto da subjugação às leis criminais que preveem, por excelência, pena de prisão, pois o crime deixa exposta a fragilidade do tecido social para gerir comportamentos que parecem representar um desvio normativo, ao passo que fogem aos esquemas institucionais de controle social.

Conforme ressalta Belem Iliana Vásquez Galán⁴, explicar a existência da criminalidade e o porquê de algumas pessoas cometerem crimes não é simples; em verdade, trata-se de um tema complexo que envolve fatores culturais, econômicos e sociológicos.

Parafraseando a terminologia utilizada por Vera Regina de Andrade⁵, a engenharia e a cultura punitivas, voltadas para o encarceramento, fixam-se

2 Zygmunt Bauman, *Globalização: As Consequências Humanas*, Rio de Janeiro, Zahar, 1999, p. 114.

3 *Idem*.

4 Belem Iliana Vásquez Galán, “Análisis de Correlación de la Violencia y la Criminalidad en el Noreste de México entre 2008 y 2014”, *Sociedad y Economía*, n. 32, pp. 127-146, jun. 2017.

5 Vera Regina Pereira de Andrade, “A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: Reflexões Criminológicas Críticas em Torno da Proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública”, *Sequência*, vol. 67, dez. 2013.

quase como uma ideologia, tomada como um conjunto de ideias referentes a uma época determinada com o objetivo de esclarecer os fenômenos naturais e humanos de uma realidade e de sua conjuntura. No entendimento de Marilena Chauí⁶, a representação dessas ideias sobre fenômenos sociais não necessariamente revela seus aspectos reais.

Desta forma, as ideologias produzidas sobre a realidade da prisão, como solução para o combate da criminalidade, não são representadas de maneira autêntica, e sim de forma imediata e simbólica. Surge, então, uma tendência de representação invertida do processo real: deixam-se ocultos os reais veteiros, que fomentam a criminalidade e a violência e, por conseguinte, obscurecem-se as possíveis soluções⁷.

Atualmente, os dois principais fatores que alimentam a cultura do encarceramento são o excesso de prisões provisórias e a morosidade processual, que mantêm muitas pessoas presas quando já deveriam estar em liberdade, revelando um quadro desafiador para a justiça, no âmbito penal, e para a política, nos âmbitos social e criminal interno e internacional. Por esta razão, é pertinente a citação de Eugênio Zaffaroni⁸, para quem as prisões, no formato atual, são reproduutoras de comportamento desviantes e de desvalorização da pessoa humana, por isso, devem ser usadas o menos possível. Enquanto não é possível dispensá-las, elas devem ser usadas com moderação. Segundo esclarece o doutrinador, os Estados Unidos da América têm um índice de pessoas presas muito superior ao do Canadá, não porque estes soltem mais homicidas e estupradores, mas sim porque o nível de criminalidade média, que remete à necessidade da prisão, é escolhido de forma política. Justifica-se assim a ideia de que cada país possui o número de presos que, politicamente, escolhe ter.

Portanto, a cultura do encarceramento é concebida pela forma como o Estado faz a gestão das práticas punitivas de custódia e da implementação de políticas sociais, as quais são mantidas e justificadas por discursos jurídicos e políticos que fomentam a crença social na cultura da exigibilidade da prisão, como forma de justiça por excelência, sustentada pela ideia de ser o castigo uma instituição social. Fenômeno que encobre a concepção de punição e de justiça atrás de uma confusão conceitual entre o que é humanamente digno e aquilo que é violentamente suportado.

Diante das evidentes mazelas geradas pela cultura do encarceramento, não há de quedar-se inerte, pois a tendência é de que esses problemas que envolvem o sistema penitenciário agravem-se cada vez mais e exijam do Estado a intensificação de seus esforços em estratégias e políticas públicas, a fim de que se alcance pelo menos o mínimo de dignidade, de assistência social e de

6 Marilena Chauí, *O Que É Ideologia?*, São Paulo, Brasiliense, 2008.

7 Cledna Dantas Lucena, "O Fenômeno da Ideologia e a Criminalidade Infanto-Juvenil", *Katálysis*, vol. 19, n. 1, pp. 73-80, jun. 2016.

8 Viviane Tavares, "Cada País tem o Número de Presos que Decide Politicamente Ter", Entrevista com Eugenio Raúl Zaffaroni, *EPSJV/Fiocruz*, 15 jul. 2013.

acesso à justiça para essa parcela de pessoas custodiadas que se encontra à margem da sociedade.

A busca de possíveis soluções está para além da mera ampliação física do sistema carcerário e, até mesmo, da promoção e do investimento na qualidade das prisões. Está, sim, em alternativas penais diversas ao enclausuramento, quando possíveis e adequadas e, principalmente, na humanização das condições penitenciárias e investimento em políticas públicas que visem à integração social.

As possíveis variáveis que afetam os índices de criminalidade e as políticas públicas que contribuem para reduzi-los podem tomar como medida os gastos públicos em programas educacionais, culturais, de acesso ao trabalho, dentre outros, sob o fundamento de que o indivíduo mais educado tem melhores oportunidades no mercado de trabalho. Ressaltam-se, assim, o caráter retributivo de uma sanção penal e o de conscientização na educação e na qualidade de vida, que afeta diretamente as noções de moralidade, civilidade, igualdade de oportunidades e afastam as indesejáveis consequências de não observância da lei penal⁹.

Esse cenário é de suma importância para caracterizar o reconhecimento da pessoa privada de liberdade e do egresso do sistema penitenciário como sujeitos de direitos¹⁰, todavia, nenhuma melhoria real será obtida se o planejamento se dirigir exclusivamente a questões disciplinares e estruturais da penitenciária, de forma desvinculada das questões políticas, sociais e humanas.

Em continuidade, importa ressaltar que o sistema penal brasileiro é seletivo e pune, prioritariamente a população negra e pobre. Nos dizeres de Ísis Aparecida Conceição:

O Sistema Criminal no Brasil foi tradicionalmente constituído de forma racializada, e percebe-se que, a exemplo do Sistema Educacional, não poderia refletir de forma diferente os desiguais impactos que as políticas públicas no país apresentam, em função do racismo estrutural¹¹.

Optou-se por abordar as instituições prisionais e o sistema de justiça para proceder a uma análise sobre as limitações que as políticas universalistas de direitos humanos encontram para serem aplicadas no Brasil, especialmente em função da prática recorrente de tornar o elemento racial, constituinte da formação do Brasil, invisível. Como em outros setores sociais brasileiros, nos setores que integram os órgãos de persecução penal, o racismo, não obstante seja constituinte, permanece como um tabu interno que precisa ser desconstruído.

⁹ Kalinca Léia Becker e Ana Lúcia Kassouf, "Uma Análise do Efeito dos Gastos Públicos em Educação sobre a Criminalidade no Brasil", *Economia e Sociedade*, vol. 26, n. 1, pp. 215-242, abr. 2017.

¹⁰ Tatiana Whately de Moura e Natália Caruso Theodoro Ribeiro, *Levantamento Nacional de informações Penitenciárias: Infopen Junho 2014*, Pesquisa do Ministério da Justiça – Departamento Penitenciário Nacional, Brasil, 2014.

¹¹ Ísis Aparecida Conceição, *Racismo Estrutural no Brasil e Penas Alternativas*, Curitiba, Juruá, 2010, p. 109.

A análise do sistema de justiça penal permite perceber como os direitos humanos são concebidos: se como direitos de todos os seres humanos, indistintamente, independentemente de raça ou classe social; ou como direitos daqueles que fazem jus a eles, sendo que esta última concepção sinaliza que nem todos os homens são portadores de dignidade¹².

A temática do racismo, ignorada e subestimada no Brasil, até mesmo como estratégia de sobrevivência ante às práticas e condutas que se referem a esse padrão de comportamento, o qual mitiga direitos fundamentais, mostrando-se como um elemento transversal e, por essa razão, vincula-se praticamente a quase todos os temas de direitos humanos, a exemplo da saúde, educação e sistema de justiça penal. E, no que se refere às prisões e ao direito dos encarcerados a um tratamento justo e digno, não é diferente, o que motiva o surgimento da questão do racismo também em documentos internacionais, a exemplo da recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme descrita por Flávia Piovesan:

Recomendação Geral n. XIII (1993), a qual determina que, em atenção ao artigo 7 da Convenção, os Estados partes devem promover programas de capacitação e de formação de agentes públicos, com especial atenção àqueles que têm poder de detenção e de prisão, como os policiais militares, os promotores de justiça, os juízes etc., pretendendo, assim, garantir que todas as autoridades e instituições públicas, nacionais e locais, não praticarão atos de discriminação racial, mas garantirão a observância dos direitos previstos no art. 5 da Convenção. Para tanto, essa capacitação deve abranger a disseminação de conhecimentos na área de direitos humanos, enfocando prioritariamente as obrigações contraídas pelo Estado com a ratificação dos documentos internacionais de proteção a esses direitos. Tal treinamento deve assegurar que, no cumprimento de seus deveres legais, os funcionários públicos respeitem e garantam a proteção da integridade e da dignidade humanas, além dos demais direitos, sem distinção de raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. Informações sobre esse programa de capacitação e treinamento devem constar dos relatórios periódicos a serem encaminhados ao Comitê¹³.

É nesse contexto de revisão crítica da teoria de direitos humanos e sua aplicação que o processo penal brasileiro não pode ser examinado como uma experiência de laboratório, distante da realidade para a qual foi projetado quando busca-se informá-lo com valores de direitos humanos.

Ademais, a população encarcerada brasileira vive abaixo da linha de dignidade mínima, não sendo garantidos seus primordiais direitos, como aqueles que poderiam conferir uma convivência saudável no plano de um mínimo existencial, seja pela omissão do Legislativo, seja pela dificuldade de articulação do Executivo com o Judiciário, no que concerne à existência de investimentos

12 *Idem*.

13 Flávia Piovesan, "Direito Internacional dos Direitos Humanos e Igualdade Étnico-Racial", em Flávia Piovesan e Douglas Martins de Souza (coord.), *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*, Rio de Janeiro, Lumen Iuris, 2008, p. 38.

e promoção da efetivação de políticas públicas baseadas nas necessidades das pessoas privadas de liberdade¹⁴.

Por outra ótica, a cultura do encarceramento é, para além de um problema social, uma oportunidade da qual o Estado, veladamente, também tira proveito, pois as mazelas decorrentes desta situação acabam servindo de instrumento de pressão para obtenção de verbas, sob a justificativa de implementação de políticas públicas, construções e/ou aumento da capacidade de presídios, contratação de serviços etc. Ainda, mesmo quando concedidas, às vezes as verbas não são efetivamente aplicadas¹⁵ (SOARES, 2003). Assim, a cultura do encarceramento, que fomenta a superlotação carcerária, faz parte da história de sucesso, melhor dizendo, de fracasso do cárcere, tanto porque torna mais fértil o solo no qual são cultivadas as sementes da microfísica do poder¹⁶ quanto porque se mostra útil aprofundar as raízes do sistema penal.

Isto posto, passa-se na próxima seção à análise sobre as carências da comunicação pública nas instituições prisionais e no sistema de justiça como um todo.

AS CARÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NAS INSTITUIÇÕES PRISIONAIS E SISTEMA DE JUSTIÇA

Na contemporaneidade, o poder político depende do poder simbólico, assim como este depende dos meios de comunicação. Os indivíduos valem-se cada vez mais das interações midiáticas em suas relações uns com os outros e com o mundo. A relevância simbólica do contato interpessoal coexiste com a expressiva importância de periódicos, da televisão e da internet, na qual proliferam *sites* e rede sociais que envolvem informações políticas. A mídia é imprescindível para a formação de um conteúdo simbólico compartilhado, e, consequentemente, torna-se essencial no campo político.

A influência dos meios de comunicação no cotidiano é um fato inquestionável. Há mais de uma década, Manuel Castells¹⁷ já constatava que o consumo de mídia é, nas sociedades urbanas, a segunda atividade mais praticada, perdendo apenas para o trabalho. Esses meios interferem no modo de agir e pensar de toda a sociedade, participando da formação de seu conteúdo simbólico e, destarte, influenciando a opinião pública. A atividade política depende dessa opinião para delinear a organização da sociedade, uma vez que o amplo uso da coerção física pode causar descontentamento. Ao mesmo tempo que a política é um exercício de poder, também é um contínuo diálogo entre repre-

14 Marden Marques Soares Filho e Paula Michele Martins Gomes Bueno, "Demografia, Vulnerabilidades e Direito à Saúde da População Prisional Brasileira", *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 21, n. 7, pp. 1999-2010, jul. 2016.

15 Soares, 2003.

16 Michel Foucault, *Vigiar e Punir*, 41. ed., Petrópolis, Vozes, 2013.

17 Manuel Castells, *A Sociedade em Rede*, 6. ed., São Paulo, Paz e Terra, 2013.

sentantes e representados. Dessa forma, torna-se inevitável a relação existente entre as mudanças tecnológicas no âmbito comunicativo e as novidades no exercício político.

Feitas estas pontuações iniciais, antes que se passe à análise sobre as carências da comunicação pública no sistema de justiça e, mais especificamente, nas instituições criminais, importa esclarecer o que se entende por comunicação pública.

A comunicação pública compreende um campo de pesquisa minado de conflitos, com múltiplos significados, diferentes aplicações práticas e até sentidos que variam, dependendo do país, autor e contexto. Jorge Duarte amplia a abordagem do problema e chega a afirmar que o termo comunicação pública ainda não é um conceito “porque não tem sentido unívoco e contorno claro”¹⁸. Mas o autor estabelece uma linha que pode ser considerada congruente nos diversos estudos e, neste trabalho, serve-nos como ponto de partida: a comunicação pública atua na defesa do interesse público.

A comunicação pública, para Pierre Zémor¹⁹, seria algo definido pela legitimidade do interesse de todos, pelo estabelecimento do diálogo em tal patamar que o serviço da administração pública seja desejável e preciso. A comunicação pública poderia ser definida pela legitimidade do interesse geral, o que transcende o domínio público, se levar-se em conta o estrito senso jurídico. Ela acompanha a aplicação das normas, o desenvolvimento de procedimentos e a tomada de decisões públicas. Em suma: o autor avalia que o exercício da comunicação pública pode contribuir com a promoção do conhecimento cívico e, com isso, garantir um debate público sobre questões importantes da sociedade, reforçando uma troca entre governantes e governados.

Em linha de pensamento tracejada mais recentemente²⁰, Zémor (2009) reafirma a função da comunicação pública e aprofunda seu papel. Ele relata que a comunicação de utilidade pública, seja ela política ou institucional, deve acompanhar intimamente a ação dos poderes públicos e serviços.

Inspirado em apontamentos habermasianos, Zémor²¹ assinala que o espaço público deve ser aberto a todos e distante da opressão das liberdades. E que a comunicação pública deve atingir a necessidade de relação com a sociedade. Compreende que a tarefa não é das mais fáceis. Isso porque as informações de utilidade pública são complexas e suas trocas são difíceis. Entretanto, o autor rechaça a possibilidade de mercantilizar ou pasteurizar a mensagem da comunicação pública, por entender que a terminação pública da comunicação deve estar imbuída de engajamento do cidadão, de liberdade ampla dentro da esfera pública. A comunicação pública deve alimentar o conhecimento cívico, garantir o debate público.

18 Jorge Duarte, “Instrumentos de Comunicação Pública”, em Jorge Duarte (ed.), *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*, São Paulo, Atlas, 2012, p. 12.

19 Pierre Zémor, *La Communication Publique*, Paris, PUF, 1995.

20 Zémor, 2009.

21 Pierre Zémor, *La Communication Publique*.

Referente aos objetivos “ideais” da comunicação, Mariângela Haswani²² afirma que, no Brasil e em muitos outros países, parece ainda não haver clareza se o objetivo da comunicação no setor público deve ser informar, comunicar ou construir relacionamentos.

Na tentativa de explicar esta mesma questão, Carla Brotto²³ estabelece a diferença de significado entre os verbos informar e comunicar de forma mais específica. Para ela, para que não haja uma identificação imprópria das respectivas modalidades, finalidades, instrumentos e especialidades profissionais, é preciso comparar esses dois termos com o conceito de “relação”, ou melhor, “estar em relação”. Essa autora elucida alguns elementos de referência para diferenciar as três concepções de forma clara: Primeiramente, o verbo “informar” tem origem no latim, com o significado de “dar forma”. A informação seria um processo linear, de mão única, em que um emissor envia uma informação a um receptor, por meio de um canal. Ao emissor cabe exprimir, do melhor modo possível, contextos e situações, utilizando o canal mais adequado para transmitir esses dados ao receptor, de forma que este último tenha condições de receber a informação do modo mais preciso. Nesse caso, não está previsto que o receptor envie algum tipo de resposta.

O verbo “comunicar”, por sua vez, também teria suas raízes no latim, com o significado de “colocar em comum”. Brotto²⁴ afirma que a comunicação é um processo circular do qual o emissor e o receptor participam em fases alternadas de expressão e de escuta. Cada um desses agentes teria a tarefa de exprimir/codificar ideias e/ou vontades e, também, de escutar/decodificar/interpretar, para dar uma resposta adequada. Essa reciprocidade nas ações garante a circularidade do processo, no qual o envolvimento de ambos os participantes é semelhante. A autora ainda considera que entre os significados extensíveis a “tornar comum” está “estar em relação”. A “relação” seria a estrutura construída nas trocas de comunicação interpessoal prolongadas no tempo, com reciprocidade de intenções e mútua satisfação. Pode ter seu significado compreendido como uma concepção do termo comunicar, porém que depende de uma significativa variável temporal, pois uma boa relação é caracterizada pela permanência no tempo. Uma relação entre duas ou mais pessoas/entidades se estabelece quando essas criam e mantêm um diálogo duradouro, fundado sobre uma permanente troca comunicacional.

Haswani²⁵, em sua pesquisa sobre comunicação pública realizada junto a gestores de empresas estatais, gestores de diretrizes governamentais e operadores de relacionamentos com os cidadãos, ao abordar a questão do diálogo com a sociedade, afirma que todos seus entrevistados concordam com

22 Mariângela Haswani, *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*, São Paulo, Saraiva, 2013.

23 Carla Paggine Brotto, *Comunicazione e Relazione all’Interno dell’Ente Pubblico*, San Marino, Maggioli, 2005.

24 *Idem*.

25 Mariângela Haswani, “Comunicação nas Relações Internas das Instituições Estatais”, trabalho apresentado ao III Abrapcorp, São Paulo, 2009.

a necessidade de o governo informar, comunicar e estabelecer relacionamentos; entretanto, como forma de implementar essas ações, citam exemplos de atividades realizadas na ponta do processo de comunicação, como produção de jornais, folhetos, *sites* governamentais interativos, reuniões com a comunidade e anúncios nos meios de comunicação de massa. Dessa forma, somente instrumentos de comunicação que partem de uma instituição para o contato direto ou indireto com a sociedade são lembrados. Permanecem no esquecimento as políticas de comunicação ou de planejamento estratégico da comunicação, as quais poderiam elaborar melhores formas de abordagem e de recepção de *feedbacks*, uma vez que estão preocupadas com todo o sistema de comunicação.

Juan Jaramillo López²⁶ estabelece cinco dimensões para a comunicação pública: 1. Política: relacionada à construção de bens públicos e elaboração de propostas políticas; 2. Midiática: ocorre em cenários dos meios de comunicação, no desencadeamento e orientação para gestão da informação e criação da agenda pública; 3. Estatal: estabelece as interações comunicativas entre o governo e a sociedade. Trata-se da dimensão que predomina no imaginário coletivo quando se fala em comunicação pública; 4. Organizacional: articulação para construção de sentido compartilhado no interior da organização; 5. Vida Social: resultado das interações próprias dos movimentos sociais.

Jaramillo López²⁷ procura explicar o conceito de comunicação pública, demarcando diferenças e alcances no processo comunicativo interpessoal e mediado. O autor entende que o indivíduo interage e constrói sentido desde sua subjetividade, por meio do seu emocional e em função de interesses particulares. Mas quando o processo comunicativo ocorre no espaço público, interlocutores são grupos e coletivos que se expressam por meio de indivíduos que os representam ou interpretam, interagem e constroem sentido mediante um imaginário compartilhado, ações coletivas, construções culturais, interações políticas e dinâmicas dos movimentos sociais.

Há que se destacar o trabalho e a visão de Paolo Mancini²⁸ acerca da comunicação pública, autor que empresta uma visão complexa e amadurecida sobre o tema. Nota-se em seus apontamentos que, para o cidadão, a informação corresponde a um direito de cidadania e que sua crescente demanda se espalha em todos os níveis da sociedade. O autor se inspira no pensamento de David Marshall²⁹, para quem a cidadania possui três elementos: civil (direito de liberdade individual); político (direito de participação no exercício do poder) e social (direito ao bem-estar e segurança econômica). No entanto Mancini³⁰

26 Juan C. Jaramillo López, "Proposta Geral de Comunicação Pública", em Jorge Duarte (ed.), *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*.

27 *Idem*.

28 Paolo Mancini, *Manuale di Comunicazione Pubblica* (1996/2002), 5. ed., Roma/Bari, Laterza, 2008.

29 David Marshall, *Celebrity and Power: Fame in Contemporary Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

30 Paolo Mancini, *Manuale di Comunicazione Pubblica*.

se apropria do conceito e dialoga com a comunicação pública ao apontar que, seja qual for o eixo que alicerça a cidadania, o direito de informação é aspecto central, pois sem ele não se pode afirmar ou defender qualquer outra lei. Num diálogo com Kant, Mancini afirma que “a publicidade que se aborda também é aquela propriedade das instituições de serem acessíveis, abertas ao público e disponíveis para fornecer informações de interesse geral”³¹. Ele procura delimitar a comunicação pública a partir da interrelação de três dimensões: *a.* promotores ou emissores; *b.* finalidade; e *c.* objeto.

Os promotores ou emissores da comunicação pública, na visão de Mancini³², podem ser organizações jurídicas, privadas ou semipúblicas. As públicas correspondem às que dependem do Estado, de forma direta ou indireta, e as privadas são fruto da livre vontade dos cidadãos para se organizar e intervir na sociedade, mas não necessariamente ligados ao campo que compete ao Estado. Observa-se que Mancini não categoriza os promotores/emissores seguindo uma natureza jurídica, propondo, assim, um campo ampliado de investigação.

O que determina, de acordo com Mancini³³, a inserção da comunicação pública nas instituições é sua finalidade. A comunicação, para ser pública, não deve ser orientada para alguma vantagem econômica, como venda de bens e serviços e troca para fins comerciais. Isso não quer dizer, segundo o autor, que uma instituição privada seja proibida de investir em uma comunicação que persiga valores sociais ou de interesse público.

Por fim, Roberto Grandi³⁴ aponta o objeto como terceiro elemento delimitador da comunicação pública. Entenda-se objeto como os negócios de interesse geral. O termo aqui deriva dos objetos aos quais se aplica a comunicação, e não somente aos sujeitos que a praticam. De outra forma: os negócios de interesse geral devem contemplar toda a comunidade, produzindo efeitos a partir da interação entre os sistemas sociais articulados por ela.

Importante ressaltar que a concepção de comunicação pública de Haswani³⁵ não se restringe à rotina burocrática dos entes públicos em divulgar suas ações à população (atos normativos, decretos, protocolos, processos), mas à promoção de iniciativas e oferecimento de serviços que destaquem valores e imagens de interesse geral. No universo da comunicação pública, registram-se os valores e ideias que pertençam à sociedade e que não visem o lucro, por exemplo.

Quando os conceitos relacionados à comunicação pública são examinados, percebe-se que há um deslocamento na ênfase dos objetivos e das intenções da comunicação. Duarte³⁶ atribui a esse processo comunicativo as ativida-

31 *Idem*, p. 12.

32 *Idem*.

33 *Idem*.

34 Roberto Grandi, *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*, Roma, Carocci, 2002.

35 Mariângela Haswani, *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*.

36 Jorge Duarte, “Instrumentos de Comunicação Pública”.

des que se instauram entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. Desta forma, a comunicação pública seria aquela destinada aos cidadãos, com informações úteis e necessárias para que eles possam exercer essa condição.

A origem do termo comunicação pública remete a estudos realizados na Europa durante os anos 1980, quando começou a ser trabalhado esse conceito. Este seria considerado um processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; consistiria em um espaço de debate, de negociação e de tomada de decisões relativas à vida pública do país³⁷.

Mais de uma década depois, Pierre Zémor³⁸ propôs que a comunicação pública concederia a legitimidade do interesse público à administração estatal. Este posicionamento elucida a crença na possibilidade de estruturar-se uma prática que possa contribuir para identificar a utilidade pública, incentivar a cultura cívica, facilitar a atuação dos governos e assegurar o debate público. Essa diversidade de objetivos implica também uma diferença nos atores sociais envolvidos, o que torna difícil definir a comunicação pública como uma modalidade da comunicação política. De acordo com Heloiza Matos:

[...] se nos referirmos à legitimidade e a representatividade do poder estatal no sistema político, essa modalidade de comunicação é aquela travada unicamente entre partidos, candidatos, eleitores e mídia, e então poderia ser considerada como política. Mas se aceitarmos um fluxo contínuo de comunicações que vão do governo ao cidadão mas também fazem o caminho de volta, do cidadão ao governo, teremos que admitir a diversidade de gêneros e formas de expressão que incluem os aspectos formal, informal, imaginário e a questão do limite entre o espaço público e privado³⁹.

Nessa conceituação, percebe-se que a comunicação pública não corresponde exatamente ao que se denomina de campo da comunicação política – o qual seria mais voltado para algum tipo de persuasão –, embora exista relação entre os termos.

Jorge Duarte e Luciara Veras⁴⁰ definem a comunicação pública como a relação que ocorre no espaço constituído por fluxos de informação e de interação entre atores da sociedade (Estado, Governos e sociedade civil – incluindo partidos políticos, empresas, organizações do terceiro setor e todos os cidadãos) e agentes públicos em assuntos de interesse público, mas a diferenciam da área de atuação da comunicação política. Para Duarte, essa primeira forma de comunicação viabiliza o direito coletivo e individual ao diálogo, à informação

37 Roberta Bartoletti e Franca Faccioli, *Comunicazione e Civic Engagement: Media, Spazi Pubblici e Nuovi Processi di Partecipazione*, Milano, FrancoAngeli, 2013.

38 Pierre Zémor, *La Communication Publique*.

39 Heloiza Matos, "Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: O Caso do Legislativo", *Revista da Fundação Cásper Líbero*, ano II, n. 3-4, 1999, p. 33.

40 Jorge Duarte e Luciara Veras (orgs.), *Glossário de Comunicação Pública*, Brasília, Casa das Musas, 2006.

e à expressão. Ela permitiria o compartilhamento, as negociações, os conflitos e os acordos com vistas a atender interesses que tenham relação com temas de relevância para toda a coletividade. Segundo Duarte, “fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo”⁴¹. Por sua vez, os autores incluem em seu conceito de comunicação política as atividades relacionadas à conquista, manutenção ou administração do poder político, quer se refiram ao interesse coletivo ou não.

Duarte e Veras⁴² citam ainda algumas funções nas quais a comunicação pública seria fundamental: identificar demandas sociais; permitir uma ação pública coerente e integrada; promover o interesse público; qualificar políticas públicas; orientar os gestores para uma administração mais eficiente; assegurar a participação coletiva na definição, planejamento, implementação e controle das políticas sociais e ações públicas; suprir as necessidades dos cidadãos de obtenção de informações e opiniões, para garantir a pluralidade no debate público; estimular o exercício da cidadania; aperfeiçoar o entendimento sobre o funcionamento do setor público; qualificar a interação com a gestão e a execução de serviços públicos; e avaliar a execução das ações de interesse da coletividade.

A professora Heloiza Matos⁴³ explica como essa forma de comunicação não é inerente a nenhuma sociedade. A autora elabora diversos estudos sobre as políticas de comunicação social que se integram às macroestruturas administrativas. Ela ressalta que, no Brasil, essas políticas adquiriram maior visibilidade no Poder Executivo e cita como exemplo o projeto de comunicação integrado à administração do governo militar, que tinha como finalidade associar desenvolvimento e segurança nacional no início da década de 1970, durante o governo do general Médici. Nesse momento, a comunicação governamental utilizou diversas técnicas de propaganda para legitimar o discurso ideológico e um projeto de desenvolvimento econômico-social. Na opinião de Matos, após a redemocratização brasileira, os governos civis mudaram em direção a tendências distintas. Uma delas seria a comunicação política, como um modo competitivo para influenciar as percepções do tema político pelos instrumentos de comunicação de massa, por meio de estratégias de *marketing* para definir os assuntos e o formato como eles são apresentados ao cidadão. A outra seria a comunicação pública, que envolveria os indivíduos de maneira participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade, sempre primando, como expõe Franca Faccioli⁴⁴, pela certeza, imparcialidade, confiabilidade, assunção de responsabilidade.

41 Jorge Duarte, “Sobre a Emergência do(s) Conceito(s) de Comunicação Pública”, em Margarida M. Krohling Kunsch (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*, [s. l.], Difusão, 2011, pp. 126-127.

42 Jorge Duarte e Luciara Veras (orgs.), *Glossário de Comunicação Pública*.

43 Heloiza Matos, “Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: O Caso do Legislativo”.

44 Franca Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, 3. ed., Roma, Carocci, 2002.

No entanto, nem sempre é o que ocorre. Como bem coloca Eugênio Bucci⁴⁵, a propaganda de governo, ao invés de ser usada com o objetivo de conscientizar os cidadãos de seus direitos, muitas vezes é empregada para promover interesses partidários. Isso faz com que a comunicação pública seja convertida em uma modalidade muito especial de comunicação privada.

Defende-se neste trabalho que o Estado é o ator central da comunicação pública e que deve reconhecer o direito do preso de ser informado de todos os seus direitos e deveres. Ademais, defende-se que a real situação dos presídios e da população prisional deve ser informada à sociedade, a fim de que esta possa ser participativa, e não alheia, quanto à ressocialização do apenado.

Para que as pessoas possam debater e participar dos assuntos relacionados à administração pública e atos de governo, o direito de acesso à informação torna-se imprescindível. Como observa Bobbio “o caráter público é a regra, e o segredo, a exceção”⁴⁶.

Um avanço fundamental e necessário está no planejamento de comunicação política/pública para, inicialmente, estabelecer estratégias de educação e formação pública, a fim de “capacitar” os cidadãos a se reconhecerem como comunicadores públicos. A rede virtual mundial (internet) pode fornecer dados necessários para embasar debates cívicos, tornando-se um recurso importante por possibilitar o engajamento no debate de assuntos públicos. A participação oferecida pela *web* é interessante devido à interatividade e mobilidade que esta proporciona aos usuários/cidadãos⁴⁷.

No século XXI, a conquista do direito de acesso à informação pública é algo elementar e ao mesmo tempo indispensável para que o desenvolvimento social, educacional e democrático do país se efetive. Tudo isso dentro de um modelo de comunicação política eficaz e capaz de operar inclusive a intermediação da comunicação entre o sistema prisional e os cidadãos, visando o envolvimento da sociedade como um todo.

Impende destacar também as dificuldades enfrentadas pelas instituições penais e pelo sistema de justiça criminal no que se refere ao diálogo com outras instituições em prol de um esforço conjunto visando à reintegração social do indivíduo privado de liberdade, já que, como bem pontuam Kênia Augusta Figueiredo *et al.*⁴⁸, não é da natureza dos presídios tornar os detentos pessoas melhores.

A precariedade do direito à comunicação nos presídios viola o que Alessandro Baratta⁴⁹ denomina de reintegração social e o que a Lei de Execução

45 Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

46 Norberto Bobbio, *Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política*, p. 100.

47 Vinícius Ferreira Laner, *Direito à Informação e Comunicação Política*, Curitiba, Juruá, 2018.

48 Kênia Augusta Figueiredo *et al.*, “Comunicação Pública: Um Direito Necessário à Assistência e ao Sistema Prisional”, em *xvi Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social*, 2018.

49 Alessandro Baratta, “Ressocialização ou Controle Social: Uma Abordagem Crítica da ‘Reintegração Social’ do Sentenciado”, 1990.

Penal expressa quanto à ressocialização. Assim, é importante que se invista em políticas públicas que assegurem a informação à sociedade e à população prisional, visando a aproximar e estabelecer o diálogo entre esses dois públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação, na sociedade democrática, não pode ser entendida apenas como uma área ou especialização, deve ser observada como um fenômeno, ou seja, um processo social básico que move a sociedade e é muito mais abrangente do que simplesmente transmissão de informações como forma de divulgação. O processo de comunicação exerce um grande poder que impulsiona a sociedade nas mediações de transformações políticas e sociais. Não há democracia sem comunicação, a realização da democracia moderna ocorre na concretude e na prática de ações por parte das administrações públicas, pois o ente abstrato e perene Estado concretiza seus preceitos pelas ações do governo, basicamente, em três aspectos: centralização política, centralização/descentralização administrativa e acesso à participação individual e comunitária na elaboração de políticas públicas.

Restam interligados os conceitos de esfera pública e espaço de opinião pública e comunicação pública, pois indicam possibilidades democráticas, argumentos de práticas participativas e inclusivas, na busca de instaurar um processo comunicativo de comunicação pública, enquanto espaço de inclusão, participação e negociação, entre o Estado, o governo e a sociedade, focados na assistência aos presos no que diz respeito aos direitos desse grupo populacional previstos na Lei de Execução Penal e construção da cidadania e ressocialização do apenado, como direito e dever na democracia contemporânea, em que a comunicação é um instrumento de interesse coletivo que serve para o fortalecimento da cidadania.

A população prisional deve ser informada de seus direitos, mas também a sociedade deve ser informada das mazelas observadas no sistema prisional e ser chamada a participar, a lutar contra injustiças e contra a seletividade tão em evidência no sistema penal brasileiro.

O bom funcionamento das instituições democráticas e dos serviços públicos envolve a eficiência administrativa e a eficácia no atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos. A participação dos cidadãos e da sociedade civil nos processos de tomada de decisão aperfeiçoa a definição de prioridades políticas e é um aspecto central da qualidade da democracia. Assim, bom governo é sinônimo de boa governança democrática, definição que emerge entre órgãos públicos, agentes de mercado e atores sociais, que coordenam e promovem ações de inclusão social e ampliam a participação da sociedade nos processos decisórios que possuem como matéria políticas públicas, dentre estas, aquelas que assegurem um tratamento digno ao apenado e ao egresso do sistema prisional.

Por derradeiro, ressalte-se que o debate sobre comunicação pública e sobre políticas sociais, com destaque para o sistema prisional, não se esgota nesta pesquisa. Ao contrário: o que se almejou neste capítulo foi motivar a reflexão sobre a comunicação pública como um direito humano.

A crescente desigualdade social, a fragilidade das políticas sociais e a omissão do Estado fazem do Brasil um país que conta com uma das maiores populações carcerárias do mundo, atrás somente dos Estados Unidos, China e Rússia.

Conclui-se com a importância de discutir políticas humanistas visando à reintegração social e à atenção ao egresso do sistema prisional que atue no sentido de assegurar-lhe o real direito à comunicação, isto é, viabilizar que o egresso tenha sua identidade social reconstituída, tornando possível seu acesso a políticas públicas, assim como os demais cidadãos que não delinquiram.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. "A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: Reflexões Criminológicas Críticas em Torno da Proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública". *Sequência*, vol. 67, dez. 2013. doi: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p335>.

BARATTA, Alessandro. "Ressocialização ou Controle Social: Uma Abordagem Crítica da 'Reintegração Social' do Sentenciado". 1990.

BARTOLETTI, Roberta & FACCIOLO, Franca. *Comunicazione e Civic Engagement: Media, Spazi Pubblici e Nuovi Processi di Partecipazione*. Milano, FrancoAngeli, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As Consequências Humanas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.

BECKER, Kalinca Léia & KASSOUF, Ana Lúcia. "Uma Análise do Efeito dos Gastos Públicos em Educação sobre a Criminalidade no Brasil". *Economia e Sociedade*, vol. 26, n. 1, pp. 215-242, abr. 2017.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política*. 14. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2007.

BROTTO, Carla Paggine. *Comunicazione e Relazione all'Interno dell'Ente Pubblico*. San Marino, Maggioli, 2005.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: A Comunicação Pública a Serviço da Vaidade Particular*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. 6. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2013.

CHAUI, Marilena. *O Que É Ideologia?* São Paulo, Brasiliense, 2008.

CONCEIÇÃO, Ísis Aparecida. *Racismo Estrutural no Brasil e Penas Alternativas*.

Curitiba, Juruá, 2010.

DUARTE, Jorge. "Sobre a Emergência do(s) Conceito(s) de Comunicação Pública". In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*. [S. I.], Difusão, 2011, pp. 121-134.

_____. "Instrumentos de Comunicação Pública". In: DUARTE, Jorge (ed.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo, Atlas, 2012.

_____. & VERAS, Luciara (orgs). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília, Casa das Musas, 2006.

FACCIOLI, Franca. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. 3. ed. Roma, Carocci, 2002.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta et al. "Comunicação Pública: Um Direito Necessário à Assistência e ao Sistema Prisional". In: *xvi Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social*, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/23551/16302>. Acesso em 13 abr. 2021.

FOUCAULT, Michel. *Vigar e Punir*. 41. ed. Petrópolis, Vozes, 2013.

GRANDI, Roberto. *La Comunicazione Pubblica: Teorie, Casi, Profili Normativi*. Roma, Carocci, 2002.

HASWANI, Mariângela. "Comunicação nas Relações Internas das Instituições Estatais". Trabalho apresentado ao III Abrapcorp, São Paulo, 2009.

_____. *Comunicação Pública: Bases e Abrangências*. São Paulo, Saraiva, 2013.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan C. "Proposta Geral de Comunicação Pública". In: DUARTE, Jorge (ed.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo, Atlas, 2012.

LANER, Vinícius Ferreira. *Direito à Informação e Comunicação Política*. Curitiba, Juruá, 2018.

LUCENA, Cledna Dantas. "O Fenômeno da Ideologia e a Criminalidade Infanto-Juvenil". *Katálysis*, vol. 19, n. 1, pp. 73-80, jun. 2016.

MANCINI, Paolo. *Manuale di Comunicazione Pubblica (1996/2002)*. 5. ed. Roma/Bari, Laterza, 2008.

MARSHALL, David. *Celebrity and Power: Fame in Contemporary Culture*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

MATOS, Heloiza. "Comunicação Pública, Democracia e Cidadania: O Caso do Legislativo". *Revista da Fundação Cáspér Líbero*, ano II, n. 3-4, 1999.

MOURA, Tatiana Whately de & RIBEIRO, Natália Caruso Theodoro. *Levantamento Nacional de informações Penitenciárias: Infopen Junho 2014*. Pesquisa do Minis-

tério da Justiça – Departamento Penitenciário Nacional, Brasil, 2014. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicapenal/infopen_dez14.pdf. Acesso em 3 abr. 2021.

PIOVESAN, Flávia. “Direito Internacional dos Direitos Humanos e Igualdade Étnico-Racial”. In: PIOVESAN, Flávia & SOUZA, Douglas Martins de (coord.). *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Rio de Janeiro, Lumen Iuris, 2008.

SOARES FILHO, Marden Marques & BUENO, Paula Michele Martins Gomes. “Demografia, Vulnerabilidades e Direito à Saúde da População Prisional Brasileira”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 21, n. 7, pp. 1999-2010, jul. 2016.

TAVARES, Viviane. “Cada País tem o Número de Presos que Decide Politicamente Ter”. Entrevista com Eugenio Raúl Zaffaroni. *EPSJV/Fiocruz*, 15 jul. 2013. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/cada-pais-tem-o-numero-de-presos-que-decide-politicamente-ter>. Acesso em 3 abr. 2021.

VÁSQUEZ GALÁN, Belem Iliana. “Análisis de Correlación de la Violencia y la Criminalidad en el Noreste de México entre 2008 y 2014”. *Sociedad y Economía*, n. 32, pp. 127-146, jun. 2017.

ZÉMOR, Pierre. *La Communication Publique*. Paris, PUF, 1995.

Capítulo 24

CAPACIDADE PROPOSITIVA DE OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS: relato de experiência da ouvidoria FM/USP

Alice Abi-Eçab

Resumo

Este capítulo propõe debater a importância de Ouvidorias Universitárias buscarem compreender, de forma ampla, o contexto e o modo de vida dos usuários de seu serviço, que pode ser entendido como uma função de competência das Ouvidorias que utilizam o processo de trabalho propositivo próprio das chamadas “Ouvidorias ativas”. Questões como a qualidade de vida, o acesso à informação no território, a sustentabilidade do ambiente, a rede de serviços e a garantia de direitos dos usuários, enquanto pilares do entendimento integral aos direitos humanos, podem servir como instrumento para orientar o processo de gestão (planejamento, monitoramento, avaliação) de uma instituição de ensino superior por meio da colaboração das Ouvidorias universitárias.

Objetivos do Capítulo

- Situar o leitor acerca da estrutura da Rede Apoio ao Estudante da FM/USP, na qual a Ouvidoria participa e agrupa seu valor operacional, com independência hierárquica na estrutura do organograma institucional;
- Compartilhar ideias como sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa, por parte de Ouvidorias universitárias, que capte a realidade vivida pelos estudantes, enquanto sujeitos de direitos, em sua relação de pertencimento e identificação com o ambiente universitário, com expectativas e oportunidades de vivências e experimentações, a partir desse território público, para a melhoria contínua dos serviços institucionais.

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como ponto de partida experiências profissionais da autora no ambiente da Universidade de São Paulo (USP), por meio da gestão da Ouvidoria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FM/USP), a qual integra a rede de serviços institucionais oferecidos nessa casa. Elaborado com base nessas experiências, o capítulo também apresenta o compartilhamento de um esboço de projeto de pesquisa que propõe, como sugestão de investigação a ser feita por Ouvidorias universitárias, uma aproximação entre demanda e oferta de serviços, tendo como sujeitos os estudantes de graduação desse território universitário.

Além da atual experiência como ouvidora, vale pontuar a atuação profissional anterior da autora como assistente social na própria USP, prática que ge-

rou conhecimento aprofundado das demandas sociais, culturais, ambientais, esportivas, de lazer, de pesquisa e empregabilidade dos estudantes no interior do *campus* Butantã, na capital do Estado de São Paulo. Naquele momento, tais demandas dos estudantes sinalizavam uma busca pela oferta integral de serviços universitários, os quais por vezes não eram oferecidos pela universidade ou oferecidos em quantidade incapaz de atender com excelência à procura da comunidade discente.

Com base nisso, para compreender de forma ampla o atual contexto de possibilidades do modo de vida universitário, que pode ser entendido como de competência das Ouvidorias universitárias – no formato “Ouvidorias ativas” –, dividimos o desenvolvimento deste capítulo em duas partes, quais sejam: i. situar o leitor acerca da estrutura da Rede Apoio ao Estudante da FM/USP, na qual a Ouvidoria participa e agrega seu valor operacional, com independência hierárquica na estrutura do organograma institucional; ii. o compartilhamento de ideias como sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa, por parte de Ouvidorias universitárias, que capte a realidade vivida pelos estudantes, enquanto sujeitos de direitos, em sua relação de pertencimento e identificação com o ambiente universitário, com expectativas e oportunidades de vivências e experimentações a partir desse território público.

Levantar questões como a qualidade de vida, o acesso à informação, a sustentabilidade do ambiente, a rede de serviços oferecida, com garantia e capacidade de acesso a direitos pelos usuários, enquanto pilares do entendimento integral de acesso a direitos, portanto competências próprias de Ouvidorias Públicas, pode servir como instrumento para orientar o processo de gestão (planejamento, monitoramento, avaliação) de uma instituição de ensino superior (IES), como é aqui tratado, assim como nos demais territórios assemelhados.

No projeto de pesquisa sugerido, é relevante discutir o processo histórico da questão social, com suas expressões no cotidiano da sociedade, assim como dificuldades vividas pela comunidade de estudantes. Assim, poderá ser analisado um possível contexto contraditório no bojo de uma mesma arena social: de um lado, o acesso a direitos assegurado pelas políticas; de outro, a agenda de corte de gastos gestada na realidade do capitalismo contemporâneo¹.

Nesse panorama, é elementar a construção e o fortalecimento de ferramentas que possam aprimorar a trajetória da IES, no caso em tela, a Universidade de São Paulo, no que tange ao ambiente e serviços oferecidos à comunidade de estudantes. Assim, o enfoque na qualidade de vida e acesso a direitos – para dimensionar a concepção holística de ser humano como ser biopsicossocial – é indispensável para uma análise da dinâmica universitária sob uma perspectiva de totalidade e integralidade.

¹ José Paulo Netto e Marcelo Braz, *Economia Política: Uma Introdução Crítica*, 3. ed., São Paulo, Cortez, 2007.

Inserção de Ouvidorias da Rede Institucional dos Serviços de Atendimento

Em âmbito público, Ouvidorias são canais de diálogo entre sociedade e Estado, com o objetivo de buscar melhorias contínuas nos processos institucionais e nos serviços oferecidos à população, atuando em prol da promoção da cidadania. Em parceria com a direção máxima da IES, para o aperfeiçoamento da gestão universitária e satisfação dos usuários de seus serviços, as Ouvidorias universitárias devem se apoiar nos pilares de sigilo à identidade, discrição, proteção à segurança dos dados e comprometimento ético. Com acolhimento ao manifestante e tratamento qualificado das demandas, incumbem-se de recepcionar, analisar, encaminhar e monitorar as manifestações até o seu encerramento.

É relevante ressaltar que o pleno funcionamento das Ouvidorias, tanto públicas quanto privadas, é fundamental para a gestão de qualidade dos processos de trabalho institucionais e para a governança corporativa da pessoa jurídica que as abriga. Considerando o leque de instrumentos operacionais que lhes é de competência, as Ouvidorias utilizam-se – expressivamente – da comunicação com o usuário e com as áreas técnicas e administrativas para a mediação de conflitos e acompanhamento da resolução das demandas apresentadas. Nesse contexto, a partir de um refinado sistema de gestão de manifestações e de captação e tratamento de dados será possível que as Ouvidorias desenhem indicadores consistentes e fidedignos da realidade para uso da autoridade máxima institucional e para o empoderamento da população, em benefício coletivo, por meio da ampla divulgação pública desses dados.

Em consonância com o Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman², a previsão é que Ouvidorias Públicas exerçam suas atividades com independência e autonomia funcional, resguardando o sigilo das informações e promovendo a justiça e o acesso a direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Assim, Ouvidorias têm a função fundamental de trabalhar para o aprofundamento do conceito do direito à cidadania e para o efetivo exercício e respeito desse direito pela sociedade e agentes públicos.

Vale frisar que, segundo a literatura especializada, Ouvidoria Pública não deve ser compreendida como instância específica de defesa de direitos, pois não tem a competência de atuar como advocacia pública ou desenvolver ações de investigação, sindicância, judicação e punição. O foco das Ouvidorias Públicas é garantir um canal de diálogo direto entre população e Poder Público e contribuir para o livre acesso à informação, conforme legislação vigente.

Segundo apresentado no *Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias*, a “Ouvidoria não é, assim, uma estrutura criada para defender direitos dos cidadãos, e sim para garantir meios para que os direitos dos cidadãos de

² ABO – Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, *Código de Ética dos Ouvidores/Ombudsman*, Fortaleza, ABO, 1997.

serem ouvidos e de participarem da Administração Pública se efetivem"³. Nesse sentido, a Ouvidoria FM/USP está configurada como instância mediadora por excelência, operando com imparcialidade, caráter sigiloso e independência, sendo responsável por acolher demandas e buscar resolutividades entre as partes envolvidas, atuando como facilitadora desse diálogo entre cidadão e Estado.

No esforço de ampliar a rede de atendimento à comunidade acadêmica para a contínua melhoria de seus índices de prestação dos serviços com excelência, a FM/USP articulou seus diversos equipamentos e serviços e criou a Rede Apoio ao Estudante da Faculdade de Medicina da USP, que engloba os seguintes cursos de graduação: Medicina, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional. O objetivo é oferecer suporte à comunidade acadêmica com informações sobre os espaços e serviços e programas institucionais. Abaixo, apresentaremos os quatro equipamentos que integram a Rede:

Ouvidoria

Tem o compromisso de oferecer um espaço democrático de controle e participação social, constituindo-se como canal aberto de comunicação com a comunidade acadêmica (colaboradores, estudantes, pesquisadores, professores, residentes e terceirizados). Como instância estratégica diretamente ligada à Diretoria, possui caráter mediador e imparcial, além de autonomia funcional no tratamento qualificado das manifestações recebidas. Colabora na construção de espaços plurais e abertos à negociação e na promoção do exercício da cidadania.

Núcleo de Apoio ao Estudante

Apoio às necessidades socioeconômicas, acadêmico-pedagógicas, de saúde mental e de promoção da saúde de estudantes de graduação. Opera programas e ações contínuas de monitoramento e de atendimento. É composto pelos seguintes serviços:

- Acolhimento Integrado;
- Serviço Social;
- Serviço de Assistência em Saúde Mental;
- Coordenação de Promoção de Saúde;
- Coordenação e Tutoria Acadêmica.

Núcleo de Ética e Direitos Humanos

Apoio às políticas de ética e direitos humanos, cujas ações são direcionadas para a promoção de relações sustentáveis em relação às diversidades (sexual, gênero, raça e etnia, religião, condições socioeconômicas).

³ CGU – Controladoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, *Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias*, Brasília, DF, CGU, 2013, p. 9.

Centro de Desenvolvimento de Educação Médica

Apoio à educação na área da saúde por meio de programas de desenvolvimento docente e pesquisa, constituindo frentes de trabalho com estudantes por meio do Programa de Mentoria e do Suporte Pedagógico. É composto pelos seguintes serviços:

- Núcleo de Desenvolvimento Docente;
- Núcleo de Pesquisa;
- Núcleo de Avaliação;
- Núcleo de Desenvolvimento Profissional.

É fundamental que a estrutura da Ouvidoria esteja fixada no organograma institucional sem intermediários hierárquicos, reportando-se diretamente à alta direção, no caso, à Diretoria FM/USP. Tal condição é indispensável para justificar sua autonomia funcional, independência e compromisso com os interesses do usuário e da instituição.

Nesse sentido, principalmente pela FM/USP estar situada na área da saúde, vale ressaltar o conceito de saúde da Constituição da Organização Mundial da Saúde⁴, amplamente aceito, segundo o qual a saúde é entendida como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente a ausência de afeções e enfermidades”. Esse é um direito a ser garantido ao cidadão. Analisando a saúde com o “foco na saúde da coletividade, a interdisciplinaridade e ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde humana”⁵ e agregando a fundamental contribuição da legislação nacional da política pública da saúde, observa-se que o acesso aos direitos deve ser compreendido em sentido amplo e contemplar, em seu significado, uma visão integral de atenção ao modo de vida dos sujeitos.

A partir dessas implantações e diante das reflexões e demandas do cotidiano, a Ouvidoria FM/USP pensou em um protótipo de projeto de pesquisa para maior aprofundamento e aproximação aos sujeitos com os quais trabalha e à rede institucional de serviços e equipamentos que integra. Decidimos, então, compartilhar tal projeto de pesquisa, o qual poderá ser útil para Ouvidorias universitárias, tanto públicas como privadas, para que – com as devidas adaptações às necessidades locais e institucionais de cada território – possam utilizar os tópicos sugeridos a fim de nortear pesquisas com o objetivo de buscar melhorias contínuas e inovações em seus processos de trabalho, tornando-os objeto de uma gestão sustentável.

⁴ OMS – Organização Mundial da Saúde, *Constituição da Organização Mundial da Saúde*, 1948.

⁵ Paulo Antônio de Carvalho Fortes e Helena Ribeiro, “Saúde Global em Tempos de Globalização”, *Saúde Soc.*, vol. 23, n. 2, pp. 366-375, jun. 2014.

SUGESTÃO PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE PESQUISA POR OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS

Com uma proposta de conteúdo crítico e transformador, a pesquisa deve ter um campo de atuação interdisciplinar e de interação entre as seguintes esferas: qualidade de vida, ambiente, sustentabilidade, acesso à informação e direitos, entre outras possíveis categorias. Englobando temas sociais, culturais, ambientais, esportivos, de lazer, de pesquisa e oportunidades de empregabilidade – tradicionalmente percebidos como demandas dos estudantes –, as complexidades e dinâmicas do território universitário e os rebatimentos dessas realidades na vida dos sujeitos devem ser percebidos e medidos para posterior intervenção institucional.

O propósito dessa sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa está em buscar uma aproximação com o modo de vida dos estudantes e suas demandas reais, identificando possíveis pontos de reflexão a serem discutidos no contexto da IES com relação ao nível de disponibilidade de diálogo que a instituição estabelece com sua comunidade de estudantes, usuária de bens e serviços disponibilizados no território universitário.

A pesquisa poderá, também, apresentar como proposta a construção de um banco de dados e conhecimentos relevantes para o planejamento da IES no atendimento às demandas da comunidade de estudantes, com ideias e possíveis respostas, identificando limites e desafios, mapeando necessidades objetivas e subjetivas dos sujeitos no contexto do território.

Por meio do manejo de ferramentas de pesquisa selecionadas e adequadas para o alcance dos objetivos, a intenção precípua do estudo é agregar forças na melhoria contínua e sustentável da qualidade de vida dos estudantes na IES, buscando organizar legitimidades a partir das demandas dos sujeitos, aprimorando as políticas universitárias já existentes, e construir novos paradigmas no atendimento integral das necessidades dos sujeitos.

A pesquisa deve propor um levantamento da atual situação de possibilidades de vivências dos estudantes na atual conjuntura de bens e equipamentos universitários oferecidos à comunidade de discentes. Em um segundo momento, a partir do conhecimento produzido, deverão ser empreendidas análises e discussões acerca da necessidade de criação e aprimoramento de políticas universitárias nas dimensões sugeridas pelo estudo (qualidade de vida, ambiente, sustentabilidade, acesso à informação e direitos).

A partir disso, poderão ser reunidos esforços para a criação de um conjunto de indicadores de bem-estar dos sujeitos inseridos no território (ou seja, dos estudantes no contexto do *campus* universitário), identificando e examinando os principais obstáculos e viabilidades para a inserção e melhoria de políticas comunitárias no cenário da IES.

Consoante à competência das Ouvidorias em atuar de forma propositiva, a pesquisa deve visar a ampliar o espaço de debate no assunto em pauta e proporcionar o aprofundamento na análise de indicadores e categorias que resultem em intervenções eficientes, eficazes e efetivas pelas áreas técnicas e administrativas, no bojo do ambiente que é oferecido aos estudantes, contribuindo para melhor qualidade de vida e acesso a direitos. Podem ainda figurar como objetivos da pesquisa:

- Levantar dados das categorias propostas (demandas dos estudantes);
- Identificar as políticas universitárias, bens e equipamentos disponíveis;
- Examinar a atuação institucional diante das demandas da comunidade discente;
- Cruzar dados e informações, levantando possíveis correlações;
- Refletir sobre a qualidade de vida como direito fundamental;
- Problematizar intenções da instituição e necessidades dos estudantes;
- Disponibilizar de forma pública e de fácil acesso, por meio da internet, as informações produzidas para o uso da IES e da comunidade acadêmica.

Acerca da metodologia e do plano de trabalho, à luz de uma perspectiva interdisciplinar e sob a visão de totalidade e integralidade dos processos sociais, a pesquisa poderá ser guiada por procedimentos metodológicos qualitativos e quantitativos.

A coleta das informações e dados deverá ser construída a partir de sucessivas aproximações com o objeto definido pelo estudo, utilizando pesquisa documental com dados primários (obtidos por pesquisa direta) e dados secundários (decorrentes de outras pesquisas já produzidas).

Na dimensão qualitativa, poderão ser propostas pesquisas bibliográficas e documentais, aliadas à aplicação de questionários on-line com perguntas abertas aos sujeitos participantes, examinando o significado das palavras, ideias e mensagens que despontarem nas manifestações dos participantes.

Na dimensão quantitativa, poderão ser utilizados questionários on-line com perguntas objetivas, observando a frequência com que são usadas determinadas palavras, ideias, valores ou mensagens nas respostas. O acúmulo teórico em estudos afins já realizados, além de produções bibliográficas e documentais, deverá embasar a pesquisa.

Por intermédio do exame detalhado dos dados colhidos, o próximo passo é localizar e estabelecer categorias analíticas para classificar os dados levantados, promovendo um estudo pormenorizado das manifestações localizadas nos levantamentos quali-quant. Procedimentos como descrição, interpretação, compreensão e explicação dos significados apresentados no material coletado serão analisados e inseridos em um panorama crítico e interdisciplinar de totalidade e integralidade de saberes.

A relevância e os resultados esperados da pesquisa estarão fixados na reunião de dados acerca das demandas dos estudantes e no levantamento da rede de serviços e equipamentos universitários oferecidos, construindo novos paradigmas e soluções sustentáveis para a IES no atendimento às necessidades da comunidade acadêmica, repensando e aprimorando o atual formato das políticas universitárias a partir das reais necessidades dos sujeitos que estão inseridos no território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo discutiu a importância de que a Ouvidoria Universitária busque compreender, de forma ampla, o contexto de possibilidades do modo de vida dos usuários de seu serviço, que pode ser entendido como de competência das Ouvidorias que utilizam o modo de trabalho propositivo das chamadas “Ouvidorias ativas”.

O capítulo foi dividido em duas partes: a apresentação da estrutura da Rede Apoio ao Estudante da FM/USP, da qual a Ouvidoria participa e agrega seu valor operacional, com independência hierárquica na estrutura do organograma institucional; e o compartilhamento de ideias como sugestão para a elaboração de um projeto de pesquisa, por parte de Ouvidorias universitárias, que capte a realidade vivida pelos estudantes, enquanto sujeitos de direitos, em sua relação de pertencimento e identificação com o ambiente universitário, com expectativas e oportunidades de vivências e experimentações a partir desse território público.

Assim, a Ouvidoria que vier a elaborar e executar a pesquisa deverá observar se há viabilidade de execução do projeto, visto que é necessário o mínimo de *expertise* profissional e acúmulo teórico-metodológico no campo temático em estudo. Além disso, também é relevante mencionar a contribuição interdisciplinar que a pesquisa buscará trazer para alargar e fortalecer a compreensão das demandas presentes na IES, com interface com as esferas da saúde integral, da sustentabilidade e dos direitos de cidadania. O bem-estar do estudante, enquanto cidadão e usuário de serviços públicos, colaboraativamente para a manutenção dos índices de excelência no ensino, pesquisa e extensão universitária da IES e na garantia e promoção do exercício da cidadania pelos usuários.

Outro ponto fundamental para discussão, como indicação para futuros estudos, é: como os atores institucionais podem fortalecer a rede de serviços de atendimento aos usuários? Ainda, como podem implantar canais de participação da população com sugestões e novas ideias para a melhoria dos serviços? E como os usuários, organizados e se utilizando do direito à participação popular, podem reivindicar acesso a canais de diálogo com o ente público?

Tais pontos exigem um mergulho profundo por parte das Ouvidorias para que, conscientes de sua competência e de seu compromisso com a plena cidadania e com os direitos da população, possam se aprofundar e agregar valor a suas ações cotidianas, gerando inovações significativas em sua gestão e na compreensão de sua função social.

REFERÊNCIAS

- ABI-EÇAB, Alice. *Sobre a Implantação do Curso de Serviço Social na Universidade de São Paulo*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015 (Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17725>). Acesso em 26 jun. 2019.
- ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN. *Código de Ética dos Ouvidores/Ombudsman*. Fortaleza, ABO, 1997. Disponível em: <http://www.abo-nacional.org.br/codigo-de-etica>. Acesso em 26 jun. 2019.
- _____. *Decálogo do Ouvidor*. São Paulo, ABO, [s. d.]. Disponível em: <http://www.abo-nacional.org.br/decalogo>. Acesso em 26 jun. 2019.
- ASSESSORIA DE IMPRENSA DA USP. “Ranking cwu Classifica USP entre as Melhores do Mundo em Oito Áreas”. *Jornal da USP*, 4 abr. 2017. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=76594>. Acesso em 26 jun. 2019.
- _____. “USP É Considerada a Melhor Universidade Pública do Ano pelo Guia do Estudante”. *Jornal da USP*, 14 out. 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=46900>. Acesso em 26 jun. 2019.
- _____. “USP Sobe 23 Posições e Alcança a Melhor Classificação no QS Ranking”. *Jornal da USP*, 5 set. 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=37367>. Acesso em 26 jun. 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em 26 jun. 2019.
- _____. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em 26 jun. 2019.
- _____. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (sus) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em 26 jun. 2019.

BROWN, Theodore M.; CUETO, Marcos & FEE, Elizabeth. “A Transição de Saúde Pública ‘Internacional’ para ‘Global’ e a Organização Mundial da Saúde”. *Hist. Cienc. Saúde – Manguinhos*, vol. 13, n. 3, pp. 623-647, set. 2006. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702006000300005>.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias*. Brasília, DF, CGU, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf. Acesso em 26 jun. 2019.

CRUZ, Adriana. “Em Mais um Ranking, USP É Considerada a Melhor Universidade Brasileira”. *Jornal da USP*, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=253754>. Acesso em 26 jun. 2019.

CUETO, Marcos. *Saúde Global: Uma Breve História*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2015.

DALLARI, Sueli Gandolfi. “O Direito à Saúde”. *Rev. Saúde Pública*, vol. 22, n. 1, pp. 57-63, fev. 1988. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101988000100008>.

FM/USP – FACULDADE DE MEDICINA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Portal FM/USP. Rede Apoio ao Estudante*. 2019. Disponível em: <http://fm.usp.br/rede-apoio/portal/>. Acesso em 26 jun. 2019.

FORTES, Paulo Antônio de Carvalho & RIBEIRO, Helena. “Saúde Global em Tempos de Globalização”. *Saúde Soc.*, vol. 23, n. 2, pp. 366-375, jun. 2014. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000200002>.

LEITE, Silvana Nair & VASCONCELLOS, Maria da Penha Costa. “Construindo o Campo da Pesquisa: Reflexões sobre a Sociabilidade Estabelecida entre Pesquisador e seus Informantes”. *Saúde Soc.*, vol. 16, n. 3, pp. 169-177, dez. 2007. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902007000300016>.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 7. ed. São Paulo/Rio de Janeiro, Hucitec/Abrasco, 2000.

MONTAÑO, Carlos. “Pobreza, ‘Questão Social’ e seu Enfrentamento”. *Serv. Soc. Soc.*, n. 110, p. 270-287, jun. 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>.

NETTO, José Paulo. “Cinco Notas a Propósito da ‘Questão Social’”. *Temporalis*, n. 3, pp. 41-49, jan.-jul. 2001.

_____. & BRAZ, Marcelo. *Economia Política: Uma Introdução Crítica*. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2007.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição da Organização Mundial da Saúde*. 1948.

SANTOS, Josiane Soares. “Questão Social”: Particularidades no Brasil. São Paulo,

Cortez, 2012.

YAMAMOTO, Erika. "USP é a Latino-Americana Mais Bem Classificada no Ranking Times Higher Education". *Jornal da USP*, 21 set. 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/usp-e-a-latino-americana-mais-bem-classificada-no-ranking-da-times-higher-education/> Acesso em 26 jun. 2019.

PARTE V:

**ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO (ODS 6) E
CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS
(ODS 11)**

Capítulo 25

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS) PARA A COLETA SELETIVA

Danilo Argolo e Silva

Resumo

O capítulo apresenta comunicação adotada na coleta seletiva, por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). É compreendido que os catadores de materiais recicláveis estabelecem um gerenciamento ambientalmente correto para a destinação final dos resíduos sólidos e dos rejeitos, ou seja, incentivam a reciclagem e tornam-se, assim, agentes transformadores nos âmbitos social, ambiental e econômico. Conforme as informações obtidas a partir da comunicação pública, pôde-se inferir que a PNRS afeta diretamente as atividades de coleta, separação e comercialização dos resíduos sólidos urbanos, caracterizadas por uma gestão do poder público municipal/estadual/federal que necessita de melhorias voltadas para ações sociais e ambientais que privilegie os catadores, a coleta seletiva, o meio ambiente e o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos de maneira eficaz.

Objetivos do capítulo

- Realçar o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) para a coleta seletiva;
- Apresentar dados da comunicação pública relativa à PNRS, quanto à questão dos resíduos sólidos urbanos;
- Reforçar a importância da PNRS e dos catadores de materiais recicláveis como estratégia de qualidade ambiental para a sociedade.

INTRODUÇÃO

O século XVIII Foi marcado pelo advento da Revolução Industrial, que possibilitou um período de inovações e mudanças para todo o mundo, principalmente na Europa. “Assim, o período que vai de 1775 a 1875 aproximadamente, ao longo do qual se desenvolveu esse conjunto de transformações que se convencionou chamar de Revolução Industrial, sem dúvida representa um momento crucial da história da humanidade”¹.

Esse episódio na história proporcionou a alavancagem do capitalismo como o sistema de produção universal e promoveu uma explosão de acontecimentos que instigaram o avanço das indústrias e da urbanização. Dessa forma, as pessoas migravam para a zona urbana, em virtude de as cidades serem um ponto estratégico que facilitava a produção e a comercialização. Porém, esses avanços trouxeram consigo fome, desemprego, altos preços dos bens de con-

¹ Maria Lúcia Martinelli, *Serviço Social: Identidade e Alienação*, 12. ed., São Paulo, Cortez, 2008, p. 38.

sumo e desigualdade para a classe operária na Europa. Ao longo do tempo, com a busca demasiada pelo lucro, muitas organizações ultrapassaram seus limites geográficos no sentido de conquistar novos territórios. Assim, o mundo globalizado tenta engolir as economias locais para influenciar e massificar a produção capitalista.

É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado².

Com a Revolução Industrial na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, esta trouxe consequências como a urbanização exacerbada, o crescimento da taxa de natalidade, fecunda o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público e as primeiras ações de política social³.

As políticas públicas surgem de um contexto social: são programas, diretrizes, ações que o Estado estabelece para atingir o interesse público, ou seja, visam assegurar os anseios da população por meio do direito à cidadania, que, no Brasil, estão garantidos na Constituição Federal de 1988. Assim, intervêm na sociedade com a tentativa de resolver algum problema público, isto é, demandas que emergem no ambiente. Nessa perspectiva, a Lei nº 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, que dispõe as normativas para gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos.

Portanto, a palavra “público” nos remete ao interesse coletivo, visando o bem social. Assim, o “público” está fortemente ligado ao Estado, relacionado com a pessoa a quem governa. Dessa forma, há o diálogo com a comunicação pública nos três setores: 1º setor (Governo), 2º setor (Instituições Privadas), 3º setor (Organizações Sociais). Logo, a comunicação pública é a relação entre o Estado e os cidadãos, como fluxo de transmissão de informação, com transparência, reforçando a democracia⁴.

O Estado nem sempre teve as configurações que visualizamos hoje. Bobbio⁵ descreve o Estado como uma diretriz política que organiza juridicamente

2 Milton Santos, *Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal*, 6. ed., Rio de Janeiro, Record, 2001, p. 9.

3 Maria Cristina Piana, *A Construção do Perfil do Assistente Social no Cenário Educacional*, São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009, pp. 23-24.

4 Mariângela Furlan Haswani, *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

5 Norberto Bobbio, *Estado, Governo, Sociedade: Por uma Teoria Geral da Política*, 14. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2007.

uma sociedade, e seu surgimento introduziu a era moderna, ou seja, nasceu a partir da separação dos laços da comunidade primitiva e da união derivada de grupos familiares por motivo de sobrevivência. Conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino, as mudanças da contemporaneidade remetem ao período “[...] a partir da segunda metade do século XIX, na gradual integração do Estado político com a sociedade civil, que acabou por alterar a forma jurídica do Estado, os processos de legitimação [...]”⁶. Desse modo, o Estado atua de forma a influenciar a vida em sociedade.

A COMUNICAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A preservação do meio ambiente é bastante discutida nos meios de comunicação, nas escolas, nas empresas, na sociedade, pois nas últimas décadas o planeta passou por destruições, ou seja, pela poluição, desmatamento, acumulação de lixo, o que tem levado a população a pensar métodos de conservação para o ambiente. “A preocupação com o meio ambiente ganha a cada momento maior relevância, pois o desenvolvimento econômico, a urbanização e a melhoria dos padrões de vida nas cidades levaram a um aumento da quantidade e complexidade dos resíduos gerados”⁷.

O processo de urbanização causado pela industrialização gerou um grande desenvolvimento econômico nas cidades, logo, com a migração para áreas urbanas, houve aumento populacional e mudanças nos hábitos de consumo (sobretudo a multiplicação de produtos industrializados), afetando diretamente na geração e disposição inadequada dos resíduos sólidos. Dessa forma, o Brasil aprovou em agosto de 2010 a Lei nº 12.305, que estabeleceu a PNRS, visando a conceber ações ambientais de desenvolvimento sustentável.

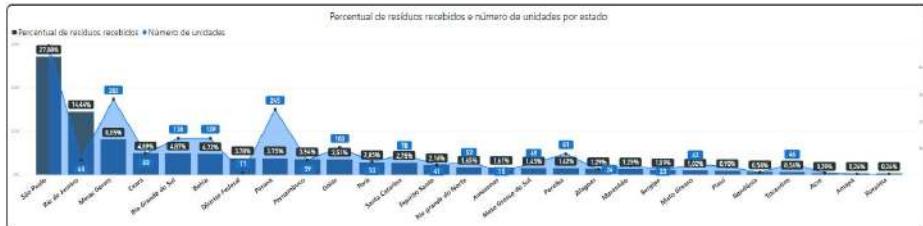
A Lei nº 12.305/2010, Art. 3º, incisos xv e xvi, define dois termos: rejeitos e resíduos sólidos. Rejeito é um tipo de resíduo sólido que, depois de utilizado e esgotadas todas as possibilidades de reaproveitamento, não pode ser reutilizado. Já resíduos sólidos consistem em todo material (substância, objeto, bem descartado) que resulta da atividade humana, de origem doméstica, industrial, comercial, entre outras, e pode ser aproveitado para reciclagem⁸. Independente da classificação do resíduo, quando descartado incorretamente traz um sério dano à natureza.

6 Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, 11. ed., Brasília, Editora Universidade Federal de Brasília, 1998, vol. 1, p. 401.

7 Sarika Rathi *apud* Tiago Zardin Patiás, Bianca Bigolin Liszbinski e Clandia Maffini Gomes, “A Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos em Caxias do Sul – RS”, *Diálogo*, n. 28, abr. 2015, p. 126.

8 Brasil, Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 ago. 2010.

Figura 1. Percentual de resíduos recebidos e número de unidades por estado.



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Apesar da Lei nº 12.305/2010 discorrer sobre a PNRs, no seu Art. 15, inciso v, cita “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”⁹. A Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) constatou que a geração de resíduos sólidos urbanos no Brasil foi de 79,6 milhões de toneladas no ano de 2020, sendo a região Sudeste responsável por quase 50%¹⁰. Assim, 43 milhões de toneladas de resíduos coletados foram depositados em aterros sanitários, e cerca de 29 milhões de toneladas foram destinados a lixões ou aterros controlados, desprovvidos de medidas para preservação ambiental.

Figura 2. Disposição final adequada x inadequada de resíduos sólidos urbanos no Brasil (em toneladas por ano).



Fonte: Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe).

4.070 municípios registraram iniciativa para coleta seletiva, porém muitos não abrangem sua área total. A região Nordeste possui o maior índice de

9 *Idem.*

¹⁰ Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe, *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020*. São Paulo, 2020.

cidades com destinação inadequada: 1 340 municípios (74,6%). Vale destacar que, embora haja uma lei para determinar que os lixões no Brasil deveriam se adequar até 2014, ainda existem municípios que utilizam locais irregulares para disposição final dos resíduos sólidos. No entanto, a Lei nº 14.026/2020 alterou a PNRS, fixando o prazo de dez anos para a revisão dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, e estabeleceu a disposição final adequada dos rejeitos até 31 de dezembro de 2020. Acredita-se que, se mantivermos o ritmo atual, apenas no ano de 2075 teremos o encerramento dos aterros controlados e dos lixões¹¹.

Figura 3. Painel de Resíduos Sólidos Urbanos – Indicadores Brasil e Regiões.



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

O Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), criou Programa Lixão Zero, na tentativa de eliminar todos os lixões existentes nos 5 570 municípios brasileiros, pois eles não possuem medidas necessárias para proteção do meio ambiente. Assim, evitam-se as degradações e os danos causados à saúde da população. Este programa faz parte da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, comunicada pelo então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles¹².

11 *Idem*.

12 Brasil, Ministério do Meio Ambiente, *Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana: Programa Nacional Lixão Zero*, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Qualidade Ambiental, Departamento de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, Coordenação-Geral de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, Brasília, DF, MMA, 2019.

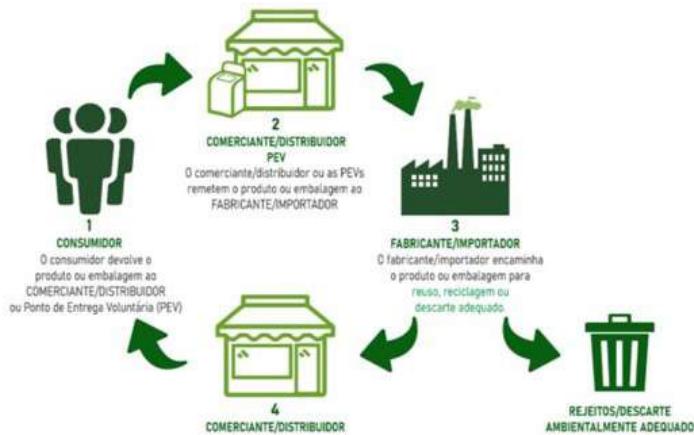
Figura 3. Divulgação do Programa Lixão Zero.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

A Lei nº 12.305/2010 trata de todo o procedimento de resíduos sólidos no Brasil. Braga, Ramos e Dias¹³ afirmam que a gestão proporciona controle, armazenamento, manuseio, coleta, separação, transporte, processamento, comercialização e disposição dos resíduos sólidos, com isso alcançando as metas e objetivos propostos para o tratamento e disposição dos resíduos, permitindo a atuação nas áreas administrativas, financeiras, de planejamento, que estão relacionadas à solução de problemas referentes aos resíduos sólidos e sua cadeia logística.

Figura 4. Fluxo dos resíduos sólidos.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

13 Maria Cristina Borba Braga, Sônia Lara Portalupi Ramos e Natália Costa Dias, "Gestão de Resíduos Sólidos para a Sustentabilidade", em Cristiano Poletto (org.), *Introdução ao Gerenciamento Ambiental*, Rio de Janeiro, Interciência, 2010, pp. 267-334.

O Decreto nº 7.404/10 implementou o Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), sob supervisão do MMA, no qual comunica (por mapas, relatórios, gráficos) à sociedade as informações sobre os resíduos sólidos no Brasil, por meio do Inventário Nacional de Resíduos Sólidos, no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, o Sinir é um instrumento de apoio à PNRS. Por meio desse Sistema, são publicados periodicamente dados referentes aos resíduos sólidos, na perspectiva de monitorar de forma ágil os indicadores que influenciam os avanços da gestão dos resíduos nas diferentes localidades geográficas do país. No seu site, o MMA disponibiliza o Painel de Legislação Ambiental, no qual utiliza-se da comunicação pública para divulgar atos normativos ambientais na esfera federal¹⁴.

Figura 5. Painel Legislação Ambiental.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

Conforme Patias, Liszbinski e Gomes, “O lixo é um material ‘mal-amado’”¹⁵. Este tem gerado um grande problema nacional, pois as ações antrópicas ocasionam os aterros controlados e lixões, que prejudicam o ambiente, os seres humanos, a fauna e a flora por meio da contaminação dos rios, dos solos e da produção de gases poluentes, sobretudo, no momento da incineração do lixo. Mas a formação de resíduos “é inevitável, todos produzem”¹⁶.

Apesar de sua formação ser inevitável, a produção e o descarte de resíduos serão menores quando estes forem reciclados ou reutilizados. Por exemplo, os princípios dos “5 Rs: Repensar, Recusar, Reduzir, Reutilizar e Reciclar”¹⁷ fomentam ações para prevenção do meio ambiente e favorecem a qualidade

14 Brasil, Ministério do Meio Ambiente, *Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos*, 2018.

15 Tiago Zardin Patias, Bianca Bigolin Liszbinski e Clandia Maffini Gomes, “A Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos em Caxias do Sul – RS”, p. 128.

16 *Idem, ibidem*.

17 Brasil, Ministério do Meio Ambiente, *Agenda Ambiental na Administração Pública*, 5. ed., Brasília, 2009, p. 16.

de vida da população. Dessa forma, destaca-se a presença dos catadores de resíduos sólidos como agentes transformadores, ou seja, catalizadores de um horizonte sustentável na sociedade.

OS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Ao longo da história, as cidades progrediram nas suas políticas públicas. Com o processo de urbanização e industrialização, desencadearam-se um aumento populacional e uma elevada produção de lixo com destinação incorreta. A partir de então, as pessoas que não tinham acesso a empregos formais e nem a estudo passaram a utilizar a coleta e comercialização de resíduos sólidos como modo de subsistência.

O segmento social dos catadores de material reciclável integra o cenário urbano no Brasil há muito anos, convivendo em espaços espalhados nas pequenas e grandes cidades. Seus primeiros registros datam do século XIX, o que demonstra que tal fenômeno praticamente acompanhou todo o processo de urbanização no país¹⁸.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) foi criado com a missão de fortalecer e evidenciar o trabalho de coleta seletiva dos catadores, contribuindo para uma melhor qualidade na autogestão das organizações que participam da educação, da saúde, da habitação dos mesmos e de seus familiares, que são vítimas da exclusão social, violência, preconceito, dependência de drogas, trabalho infantil, isto é, vivem de uma forma marginalizada e esquecida. Para Braga, Ramos e Dias¹⁹, o Brasil possui um grande problema social, representado pela forma desumana com que muitos catadores de materiais recicláveis sobrevivem, submetidos a uma condição desapropriada no âmbito social e sanitário.

O MNCR²⁰ estima que haja aproximadamente 800 mil catadores no país. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)²¹, a região Nordeste conta com um total de 116 528 catadores, perde apenas para a região Sudeste. No Brasil os catadores têm em média 39,4 anos de idade, sendo predominantemente do sexo masculino, o qual ocupa 68,9% dessa classe, e 31,1% é representado por mulheres. Já quanto à questão racial, 66,1% são catadores e catadoras que se consideram negros e negras.

18 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável*, Brasília, 2013, p. 5.

19 Maria Cristina Borba Braga, Sônia Lara Portalupi Ramos e Natália Costa Dias, “Gestão de Resíduos Sólidos para a Sustentabilidade”.

20 Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, “Quantos Catadores Existem em Atividade no Brasil?”, MNCR, 2020.

21 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável*.

Apesar das circunstâncias insalubres em que muitos catadores vivem, as formações de cooperativas e associações de catadores surgem como uma possibilidade de juntos se unirem em prol de um futuro com condições de vida e trabalho mais favoráveis.

Durante os últimos vinte anos, os catadores de materiais recicláveis obtiveram um notável progresso em relação a uma série de questões fundamentais como a criação e desenvolvimento institucional das cooperativas; a estruturação de um movimento nacional representativo e legítimo; a aprovação do novo marco regulatório e a expansão do reconhecimento do papel desempenhado como agente econômico junto ao poder público e à iniciativa privada, além do respeito de parte da população pelo protagonismo nas áreas de ação e educação ambiental²².

O MNCR juntamente com os catadores unidos às cooperativas e associações têm alcançado a implantação de projetos sociais e ambientais; educação ambiental (sustentabilidade); inserção social – ampliação da participação dos catadores na sociedade; reutilização, reciclagem e comercialização de resíduos sólidos descartados no meio ambiente; valorização das atividades de coleta seletiva; aumento no comércio de recicláveis, o que motiva mais catadores para esse movimento.

Nesse sentido, esses trabalhadores enfrentam uma situação paradoxal. Por um lado, são responsáveis pela transformação do lixo em mercadoria de interesse de grandes indústrias, que tanto lhes confere um papel central de um amplo circuito relativo à produção e ao consumo de bens, como caracteriza os catadores como verdadeiros agentes ambientais ao efetuarem um trabalho essencial no controle da limpeza urbana. Por outro lado, estes trabalhadores ocupam uma posição marginal na sociedade, com poucas oportunidades no mercado de trabalho, dadas suas carências em termos de formação profissional, bem como por serem pobres e relegados para espaços geográficos suburbanos e marginalizados, bem como sofrerem diferentes tipos de exclusão no mercado de consumo e na dinâmica das relações sociais²³.

Os resíduos sólidos coletados em domicílios, empresas, são vendidos diretamente para as indústrias que posteriormente reutilizam os materiais no processo de produção (ou seja, logística reversa). Além dos catadores que pertencem às cooperativas, também existem os catadores autônomos, os quais trabalham informalmente em condições precárias, pois ficam expostos nas ruas e lixões em busca de resíduos sólidos, sendo mais vulneráveis a acidentes e doenças.

Os catadores têm realçado o trabalho da coleta seletiva, promovem cidades mais sustentáveis, preservando o meio ambiente e o desenvolvimento de uma gestão correta da coleta, separação e destinação dos resíduos. Instigam

22 Programa Cata Ação e Instituto Walmart, *InspirAção*, Brasília, Giral, 2013, p. 8.

23 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável*, p. 7.

uma discussão antiga, mas que permanece contemporânea, pois estimulam a população, as empresas, o poder público a perceberem o quanto importante é promover políticas de integração aos catadores de materiais recicláveis, de preservação ao meio ambiente na edificação de um futuro sustentável e democrático para sociedade. Pois os mesmos dedicam-se a harmonizar o gerenciamento de resíduos sólidos, alcançando um resultado que privilegia ações sociais, ambientais, evitando a perda de resíduos que podem ser reciclados ou reutilizados na ocasião da disposição final inadequada nos municípios.

No entanto, sendo 2020 um ano atípico devido à pandemia da covid-19, os catadores de materiais recicláveis também foram vítimas dos problemas sociais, financeiros e econômicos causados pela contaminação do coronavírus. Os catadores viram seus problemas intensificarem ainda mais com a falta de atividades, paralisações/fechamentos de fábricas recicadoras, produção insuficiente de resíduos de qualidade para serem vendidos, falta de recursos para compra de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual), além da ausência de separação adequada dos resíduos domésticos, o que aumentava o trabalho e a proliferação do vírus.

Figura 6. Campanha de Solidariedade aos Catadores do Brasil.



Fonte: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

Portanto, a Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (Ancat), a União Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis do Brasil (Unicatadores) e o MNCR iniciaram em caráter emergencial a Campanha de Solidariedade aos Catadores do Brasil, com o objetivo de ajudar, por meio de doações, esses profissionais que passam por dificuldades no período de pandemia da covid-19²⁴.

24 Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, “Campanha de Solidariedade aos Catadores do Brasil”, MNCR, 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gerenciamento de resíduos sólidos nas cidades brasileiras é importante para o meio ambiente. Conforme os dados pesquisados, pode-se relatar que os municípios possuem um gerenciamento insuficiente, pois o Poder Executivo municipal/estadual/federal não investe em ações ambientais e nem apoia a realização de coleta seletiva nas cidades, ou seja, é necessário fomentar uma comunicação pública governamental de educação ambiental nas mídias sociais, nas escolas, para que a população possa separar e doar os resíduos domiciliares corretamente; fazer parcerias com cooperativas e associações, remunerando-as conforme os resíduos coletados; sensibilizar e beneficiar as pessoas que fazem a separação dos resíduos em suas residências, por meio de abatimentos em tributos municipais, por exemplo: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); incentivar as empresas realizarem a logística reversa; criar leis municipais para fiscalizar e punir os negligentes com os materiais recicláveis.

As deficiências encontradas relatam que os catadores são vítimas de um sistema que antagoniza sua classe. Dessa forma, carecem de assistências sociais que permitam inclusão na sociedade, ou seja, por meio da educação (letramento); da saúde, pois são expostos a vetores de doenças e riscos de acidentes no momento da coleta dos materiais recicláveis; de políticas públicas que criem programas de apoio aos catadores; valorização, participação e contribuição do Poder Executivo para o trabalho de coleta seletiva nos municípios; garantias de direitos trabalhistas e previdenciários.

Os catadores são agentes transformadores nos âmbitos social, ambiental e econômico, pois é a partir deles que a coleta seletiva acontece. Assim, o MNCR luta pela igualdade de direitos dessa classe tão sofredora e depreciada na sociedade. Os desafios abordados destacam que, apesar das dificuldades expostas, os catadores apresentaram uma tímida e notória relevância nos últimos anos, porém ainda há muito a conquistar.

Espera-se que esta pesquisa demonstre que a coleta seletiva é um instrumento da PNRS com o objetivo de instituir práticas de responsabilidade sustentável, em que todos podem contribuir minimizando o volume de resíduos sólidos, de rejeitos, gerados e destinados incorretamente. No entanto, é um desafio para o poder público junto à sociedade transformar essas ações em engajamento social. Nessa perspectiva, a comunicação pública torna-se essencial para atingir e promover este propósito.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS – ABRELPE. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020*. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em 14 jan. 2021.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Por uma Teoria Geral da Política*. 14. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2007.

_____.; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília, Editora Universidade Federal de Brasília, 1998, vol. 1.

BRAGA, Maria Cristina Borba; RAMOS, Sônia Lara Portalupi; DIAS, Natália Costa. “Gestão de Resíduos Sólidos para a Sustentabilidade”. In: POLETO, Cristiano (org.). *Introdução ao Gerenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro, Interciência, 2010, pp. 267-334.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 22 jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda Ambiental na Administração Pública*. 5. ed. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf. Acesso em 24 out. 2020.

_____. *Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana: Programa Nacional Lixo Zero*. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Qualidade Ambiental, Departamento de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, Coordenação-Geral de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos. Brasília, DF, MMA, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/programalixaozero-saibamais-pdf>. Acesso em 12 fev. 2021.

_____. *Logística Reversa*. 2021. Disponível em: <https://sinir.gov.br/logistica-reversa>. Acesso em 7 fev. 2021.

_____. *Painel: Legislação Ambiental*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZGEyMzBkMWYtNzNiMS00ZmlyLTg5YzgtZDk5ZWE5ODU4ZDg2liwidCI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCIslmMiOjF9>. Acesso em 8 fev. 2021.

_____. *Painel: Resíduos Sólidos Urbanos. Fluxo e Quantidade de Resíduos*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNDk5NWYwYzgtMTk2MS-00NmMyLWI3ODAtMmVlZTBkZTUzOGNhliwidCI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtN-GJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCIslmMiOjF9>. Acesso em 26 jan. 2021.

_____. *Painel: Resíduos Sólidos Urbanos. Indicadores Municipais*. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNGVkJTRiZTktMGUwZS00OWFiLTgwNW-YtNGQ3Y2JlZmJhYzFiliwidCI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCIslmMiOjF9>. Acesso em 28 jan. 2021.

_____. *Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos*. 2018. Disponível em: <https://sinir.gov.br/index.php/component/content/article/2-uncategorised/117-sistema-nacional-de-informacoes-sobre-a-gestao-dos-re>

sidiuos-solidos-sinir. Acesso em 8 fev. 2021.

HASWANI, Mariângela Furlan. *A Comunicação Estatal como Garantia de Direitos: Foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010 (Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf. Acesso em 26 nov. 2020.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Serviço Social: Identidade e Alienação*. 12. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS – MNCR. “Campanha de Solidariedade aos Catadores do Brasil”. *MNCR*, 2020. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/noticias/apoie/campanha-de-solidariedade-aos-catadores-do-brasil>. Acesso em 30 jan. 2021.

_____. “Quantos Catadores Existem em Atividade no Brasil?” *MNCR*, 2020. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/duvidas-frequentes/quantos-catadores-existem-em-atividade-no-brasil>. Acesso em 29 nov. 2020.

PATIAS, Tiago Zardin; LISZBINSKI, Bianca Bigolin & GOMES, Clandia Maffini. “A Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos em Caxias do Sul – RS”. *Diálogo*, n. 28, pp. 126-145, abr. 2015. Disponível em: <http://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Diálogo/article/view/1737/1333>. Acesso em 24 set. 2020.

PIANA, Maria Cristina. *A Construção do Perfil do Assistente Social no Cenário Educacional*. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: http://www.cairu.br/portal/arquivos/biblioteca/EBOOKS/SS/Construcao_do_perfil_do_assistente_social.pdf. Acesso em 22 out. 2020.

PROGRAMA CATA AÇÃO & INSTITUTO WALMART. *InspirAção*. Brasília, Giral, 2013.

SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal*. 6. ed. Rio de Janeiro, Record, 2001.

Capítulo 26

LA COMUNICACIÓN PÚBLICA, EL ESTADO Y EL PROBLEMA DE ACCESO AL AGUA POTABLE EN EL SALVADOR, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Marco Tulio Gerardo Solano García

Resumen

La falta de acceso a agua potable, la contaminación de los ríos y los conflictos de intereses hacen de El Salvador uno de los países de América Latina más vulnerables en relación al problema del agua. Esta situación se agrava debido a que no existe en el cuerpo normativo del país una ley que establezca este recurso como un Derecho y, en consecuencia, su efectiva tutela. Esta investigación tiene como objetivo analizar el efecto directo del Derecho de información y la comunicación pública en relación a la construcción de alternativas de políticas públicas al problema de acceso al agua potable en El Salvador. La metodología utilizada para la elaboración del trabajo es cualitativa, para eso se analizaron documentos oficiales y se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores públicos y privados involucrados en dicho problema. Mediante el análisis de las entrevistas fue posible establecer que los actores argumentan tres tipos de causales del problema de acceso al agua potable, la falta de gestión pública, cuestiones sobre medio ambiente e intereses económicos. Por otro lado, los actores mencionan tres tipos de posibles soluciones relacionados con el establecimiento de un marco regulatorio sobre el agua, políticas de medio ambiente efectivas, y políticas de inversión en infraestructura. Además, por medio del análisis de documentos oficiales se percibió que todas las propuestas apuntan, por un lado, regular la gestión hídrica e, inclusive, establecer un marco regulatorio y, por otro, establecer los principios sobre la consideración del agua como un Derecho humano y de acceso esencial.

Objetivo del capítulo

El objetivo del capítulo es analizar el efecto directo que posee el Derecho a la información y la comunicación pública en relación a la construcción de alternativas de solución a los problemas públicos.

INTRODUCCIÓN

El acceso al agua potable en El Salvador pasó de ser un problema social y transformarse en público, a partir de la crisis de sequía y de abastecimiento de los últimos veinte años. El problema es complejo, y posee una serie de obstáculos, los cuales van desde técnicos, de infraestructura hasta de falta de voluntad de los actores públicos y una falta de cultura de cuidado y de valor esencial para los recursos naturales. No obstante todos los posibles problemas a enumerar, este estudio se enfoca en aspectos de aplicación técnico jurídico,

pues, en el país no hay un cuerpo normativo que oriente sobre la conservación de la naturaleza y protección de los recursos, de la misma manera, no existen políticas de manejo de agua, suelo, subsuelo y sobre sistemas de riegos. Adicionalmente, existen factores que orbitan alrededor del problema del agua, que son considerados secundarios pues la coexistencia de los mismos no debería ser obstáculo para tener acceso al agua, así, se hace referencia a los índices de pobreza y desempleo que no permiten que toda la población tenga acceso a los servicios básicos, pues el Estado, a pesar de tener la obligación de brindar *per se* el servicio a toda la población, no lo hace. Según datos del Banco Mundial¹, El Salvador presentó una leve mejoría en relación a la pobreza y pobreza extrema para el periodo de 2007 al 2018, bajando del 39% al 29% medida por la línea de US\$5.5 diarios y del 15% al 8.5% medida por la línea de US\$3.2 diarios, respectivamente. En relación al desempleo, la Dirección de Estadísticas y Censo del Ministerio de Economía determinó para el año 2018 una tasa nacional del 10% y estimó una Población Económicamente Activa de 2,960,788 personas, del cual el 59.3% son hombres y el 40.7% mujeres, sin embargo, los datos no son muy alentadores, pues debido a la pandemia de covid-19 y a la contracción económica a nivel mundial y en especial la de El Salvador, la cual, según datos del Banco Mundial, registro bajos niveles de crecimiento económico, y que el PIB se contraiga un 8.7 por ciento en el 2021, lo que implica que los índices de pobreza y desempleo aumentaría.

En el interior del país, la situación respecto al acceso al agua potable es aún más compleja, pues la mayoría de la población rural no cuenta con red de distribución de agua hasta sus casas, o si la tienen, el servicio del líquido se brinda de manera racionada. Existen también, en el casco urbano de cada pueblo grifos públicos donde las personas se pueden abastecer, sin embargo, la población de la periferia tiene que caminar grandes distancias para poder abastecerse de agua, caminar hasta cinco o más kilómetros hasta el río más próximo, para obtener la mayor cantidad de agua que satisfaga sus necesidades.

A partir de lo anterior, el problema en este trabajo hace referencia a la relación que se genera entre un problema social y su adición a la agenda pública². De manera consecuente, el vínculo entre el problema público, las alternativas de solución y los efectos directos generados por la comunicación pública, entendida bajo instrumentos mediáticos y generadores de planificación y espacios adecuados a las necesidades de los públicos³. El objetivo general de

1 Datos del Banco Mundial, diagnóstico sistemático de país, 2019, documents.worldbank.org/el-salvador.

2 Charles Lindblom, *O Processo de Decisão Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981; P. Muller, “La Producción de las Políticas Públicas”, *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, n. 12, pp. 65-75, 1998; M. Fuks, “Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social”, *BIB*, n. 49, pp. 79-94, 2000; E. Lahera, *Introducción a las Políticas Públicas*, Santiago de Chile, Cepal, 2002.

3 J. Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, 2. ed., Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992; J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone, *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Barcelona, Editorial Planeta, 2012; R. Villanueva, *Política Pública: Una Visión Panorámica*, [Bolivia], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012; L. Secchi, *Análise de Políticas Públicas*:

este estudio es analizar el efecto directo que posee el Derecho a la información y la comunicación pública en relación a la construcción de alternativas de solución a los problemas públicos, específicamente, en la agenda pública y la construcción de alternativas de solución al problema del agua en El Salvador.

La proposición inicial del presente trabajo sustenta que el proceso de formación de agenda pública, así como, la formulación de alternativas de políticas públicas referentes al problema del agua en El Salvador, son el reflejo de los intereses políticos de grupos de poder económicos. Por tanto, los dos procesos mencionados han tenido como objetivo principal la satisfacción de esos intereses privados y, de manera secundaria, una mejoría social. La metodología es de naturaleza cualitativa⁴, fueron realizadas entrevistas⁵ con un guía semiestructurado a actores públicos y privados que discuten la problemática del agua en el país. Además, se realizaron análisis de documentos oficiales sobre el asunto.

Ese estudio se divide en cinco secciones. En la segunda parte, se presentan los conceptos de formación de agenda pública y formulación de alternativas de solución al problema público. La tercera parte desarrolla la metodología del estudio. En la cuarta, se presentan y se discuten los resultados de la investigación. Por fin, en la última sección se discuten las consideraciones finales.

COMUNICACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS; ESTADO Y EL DERECHO DE INFORMACIÓN

Para comprender mejor el tema de las políticas públicas y las cualidades que las caracterizan, es indispensable traer a colación las definiciones que los académicos han determinado más acertadamente para aquellos programas denominados políticas públicas, a continuación, se hace referencia a algunos de ellos.

Thomas Dye, por su parte, define a las políticas públicas como “es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”⁶. Ese concepto conlleva una serie de elementos que permiten identificar las características propias de las políticas públicas. Uno de ellos, es que existe un problema que resolver, es decir una situación que afecta a la población. Por un lado, hay un beneficiario de esa actividad y, por otro lado, existe un movimiento por parte del aparato público que busca resolver el problema social, cuya acción permite la interacción entre los distintos actores. Aquí, también cabe destacar que, cuando los gobiernos no actúan, lo hacen por omisión. Por ello, se debe analizar la discusión de Leonardo Secchi (2012), la cual inicia planteando una interrogante ¿son

Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções, São Paulo, Cengage Learning, 2016; F. Faccioli, *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*, Roma, Carocci, 2000.

4 U. Flick, *Introducción a la Pesquisa Cualitativa*, Porto Alegre, Artmed, 2009.

5 Las entrevistas fueron realizadas durante los años de 2019 y 2020.

6 Apud J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone, *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, p. 38.

los actores públicos los únicos que pueden hacer políticas públicas?"⁷ En este punto, el autor hace dos tipos de abordajes al tema, en primer lugar, discute un abordaje estatal o Estado centrista, y explica que las políticas públicas son de exclusiva génesis del Estado por ser este el que tiene el monopolio de la fuerza pública y posee en la resolución de problemas la personalidad jurídica de ser protagonista y por ello, puede obligar a los individuos a realizar las acciones que permitan generar los cambios deseados a través de la implementación de las políticas públicas. El segundo abordaje que realiza el autor hace referencia a una visión multicéntrica o policéntrica, en la cual existe un coprotagonista en la elaboración de las políticas públicas en adición al Estado, en esa estructura, permite la participación de instituciones no gubernamentales, organismos de cooperación multilaterales, redes de políticas públicas y organismos privados. Desde esa óptica, la generación de políticas públicas no se centra el protagonismo del Estado sino bajo el enfoque de múltiples centros de toma de decisiones, que permitan resolver el problema que si es público.

A partir de un punto de vista analítico, el autor estima que el abordaje multicéntrico es el más indicado, y lo determina en cinco características principales: En primer lugar, permite un enfoque interpretativo del problema y de la solución a implementar, evitando de ese modo generar políticas públicas con una base positivista en sentido estricto. Segundo, evita el inconveniente de personalidad jurídica de una organización estatal, lo que se traduce como una barrera para la generación de políticas públicas por parte de actores no estatales. Tercero, se aprovechan los instrumentos analíticos y conceptuales del área de políticas públicas, lo que permite tener un mayor espectro de interpretación de fenómenos políticos, administrativos de carácter no estatal. Cuarto, rompe con el paradigma de la esfera pública y permite el ingreso de otros actores en la generación de políticas públicas, contribuyendo a la resolución de problemas colectivos y permite el uso de otros sistemas de implementación de políticas públicas, "como campañas de información, incentivos, premios, prestaciones de servicios, dejando de lado al sistema punitivo y coercitivo característico del Estado"⁸.

El concepto de esfera pública se ha utilizado en diferentes disciplinas, eso implica que su definición va a depender en gran manera de la interpretación que se le otorgue conforme al área de estudio, de ese modo, el concepto tendrá una connotación filosófica, económica, política, sociológica etc. Para comprender mejor el concepto de esfera pública, se puede explicar que hace referencia a la relación que existe entre las interacciones humanas y su entorno. Esa definición, trata de comprenderse desde el pensamiento griego antiguo, y en ese sentido, Hannah Arendt señaló que cada ciudadano poseía dos aspectos, uno su vida familiar y, por otro lado, su vida común, de esa forma

7 L. Secchi, *Políticas Públicas: Conceitos, Esquema de Análise, Casos Práticos*, 2. ed., São Paulo, Cengage Learning, 2015, p. 2.

8 *Idem*, p. 4.

se puede determinar que existe una distinción entre lo público y lo privado⁹. La esfera privada hace referencia a las interacciones y relaciones que se lleva a cabo en casa, en familia, tiene especial atención en todas las acciones propias producir y asegurar la sobrevivencia de cualquier persona con las que busca cubrir sus necesidades de vida, proveer alimentos, techo, vestido. La esfera pública, en los antiguos griegos, se centra en la libertad, la *polis* es la esfera de la libertad, que se consigue únicamente a través del pensamiento, del discurso y de la acción, ello representaba la esfera de la libertad, que sólo era posible a través de la esfera pública, la cual fue determinada como el lugar donde los antiguos griegos podían expresar sus ideas y ser escuchados por otros ciudadanos, esa acción les daba la notoriedad de trascender de lo mortal a lo inmortal, dejando su huella en historia a través de actos de honor y coraje¹⁰. En la actualidad, el término esfera pública tiene diversas interpretaciones, cada significado puede variar dependiendo del contexto y la materia bajo la cual se utiliza. Jürgen Habermas, filósofo y sociólogo alemán, definió el concepto *Öffentlichkeit*, el cual se traduce como la publicidad, el público, el espacio público; la traducción hecha del inglés *Public Sphere* es la que más se acerca a las intenciones del autor¹¹. Para Habermas, esfera pública es un fenómeno social básico, que generalmente encierra los conceptos de actor y de acción, en relación a una asociación o colectividad. Y posteriormente, Habermas estima que, ante la confusión que puede generar el concepto de esfera pública, se debe también definir lo que no es, y determina que el concepto no puede ser concebido como una institución o una organización, no son normas ni regulación, no puede representar un sistema.

Puede ser descrita como una red de información cuyas fronteras externas son horizontes abiertos, permeables y móviles, una red de informaciones y puntos de vista en comunicación, opiniones expresando actitudes afirmativas o negativas, o flujos de comunicación, filtrados y sintetizados de tal manera que forma conjuntos de opiniones públicas de temáticas específicas¹².

El concepto de esfera pública no debe ser confundido con el de opinión pública, ya que esta se caracteriza por tener opiniones individuales captadas mediante encuestas y sistematizadas a través de datos estadísticos.

La definición que se determinó anteriormente establece que esfera pública es aquella red de información que se genera mediante la opinión positiva o negativa de los ciudadanos, se puede deducir que como tal, posee un carácter informal, en cuyo espacio se pueden y se deben discutir las condiciones y situaciones sociales que afectan de manera directa e indirectamente a un

9 Hannah Arendt, 2009, p. 37.”

10 Hannah Arendt apud John B. Thompson, “Fronteiras Cambiantes da Vida Pública e Privada”, *Matrizes*, vol. 4, n. 1, pp. 11-36, jul.-dez. 2010.

11 G. Di Giovanni y M. A. Nogueira, *Dicionário de Políticas Públicas*, 2. ed., São Paulo, Unesp, 2015.

12 Jürgen Habermas apud G. Di Giovanni y M. A. Nogueira, *Dicionário de Políticas Públicas*.

grupo de personas, en ese sentido, es muy probable que esos ciudadanos que discuten y aportan sus opiniones se encuentren en la generación y discusión de un problema social, en la aportación de insumos de aquella situación que les es desfavorable. En ese punto de inflexión, la esfera pública, como tal, posee una relación directa con las políticas públicas, pues es, mediante esa discusión y aportación de ideas, en las que se genera el problema social, el cual eventualmente podría llegar a formar parte de la agenda pública y conformarse en un problema público.

METODOLOGÍA

La investigación utiliza la perspectiva cualitativa, entiéndase como “[...] una investigación que busca respuestas a preguntas que hacen referencia a como se produjeron los fenómenos sociales y la experiencia colectiva junto a sus posibles significados”¹³. Pues lleva como objetivo analizar y observar los fenómenos y hechos con la intención de interpretarlos según sus características y naturaleza y relacionarlos con otros hechos sociales que permitan su mejor comprensión.

Se realizó una investigación de campo en El Salvador con el objetivo de llevar a cabo la recolección de información primaria sobre el problema del agua en el país, el proceso de formación de agenda pública y la formulación de alternativas al problema¹⁴. Esta investigación consistió en realizar visitas a los actores públicos y privados que poseen relación directa con el problema del agua en el país, la recolección de datos se realizó mediante entrevistas semiestructuradas, siendo esta “[...] una técnica de pesquisa para recolección de perspectivas y creencias sobre determinados fenómenos”¹⁵. Se realizaron nueve entrevistas, entre los cuales se encuentran personas que pertenecen a organizaciones civiles que luchan por la protección y conservación del medio ambiente y por la lucha de los Derechos Humanos, personas de la academia y personal de gobierno, específicamente de las instituciones involucradas directamente con el tema, de ese modo, se cuenta con la opinión de diputadas que pertenecen a la Comisión de Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa, técnicos de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), que es la institución nacional encargada de captar y distribuir agua y la principal distribuidora, también se entrevistó a personas afectadas por el problema del agua en el país. El Cuadro 1 presenta el perfil de los entrevistados. La tabla 2 hace referencia al perfil establecido para los actores entrevistados.

13 N. Denzin e Y. Lincoln, *El Campo de la Investigación Cualitativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2011, p. 7.

14 La investigación de campo se realizó durante el periodo comprendido entre enero y mayo 2019, y de octubre de ese mismo año hasta febrero de 2020.

15 *Idem*, p. 643.

Cuadro 1. Perfil de los actores entrevistados.

Identificación	Formación	Tiempo de trabajo en la organización
A	Bachelor en Ingeniero Mecánico, Master en Ingeniería Mecánica, Master en Energía y Doctorado en Energía, todos en Estados Unidos, Ingeniero Mecánico en El Salvador.	38 años de trabajar en el Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriada.
B	Ama de casa, manifestante activo en el cierre de calles por la escasez de agua en la Colonia San Luis, Municipio de San Marcos, departamento de San Salvador.	26 años de edad, 1 año en actividades de protesta por el problema del agua en su comunidad.
C	Ingeniero Civil.	10 años como Asesor al despacho del Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
D	Doctora en Medicina, Diputada propietaria por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático.	Veinte años en la participación activa en movimientos sociales, cinco años de formar parte del partido FMLN y un año seis meses como diputada propietaria.
E	Master en Administración de la Salud.	46 años trabajando con organizaciones internacionales sobre desarrollo, 15 años trabajando en temas de minería y defensa de la naturaleza, y en temas relacionados al agua.
F	Licenciada en Ciencias Jurídicas, abogada, con diplomados y postgrados en política. Presidenta del Grupo Parlamentario de Mujeres. Vicepresidenta del Women's Democrat Union.	7 años de trabajar en la legislatura con el partido Alianza Republicana Nacionalista.
G	Ingeniero Civil.	31 años de servicio en ANDA, y 1 año como Director Técnico.
H	Ingeniero Químico y master en Salud Pública.	18 años como Coordinador Técnico para la región paracentral, central del país y para el área metropolitana.
I	Ingeniero Agrónomo, master en Ecología Agrícola.	15 años como consultor en gestión de hídrica nacional, diseño de proyectos y planificación de instrumentos de políticas hídricas, docente universitario, 1 año en la conservación y planificación en la recuperación del arrecife mesoamericano, conservación del ecosistema y estrategias hídricas.

Fuente: autores, 2020¹⁶.

16 Cabe relatar que el proceso de contacto con estos actores, que, de hecho, fue una tarea compleja y se extendió a lo largo de esta investigación. Se contactaron a los actores públicos en sus oficinas públicas, este proceso se realizó mediante solicitudes formales de audiencia y posteriormente un seguimiento telefónico hasta concretar la cita.

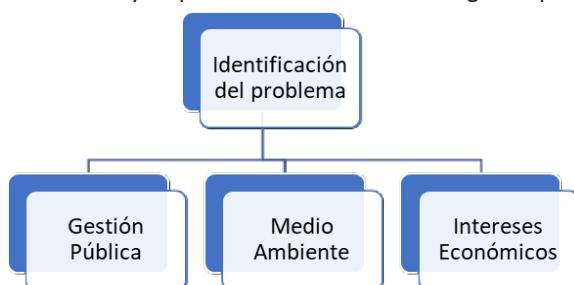
Por otro lado, la parte empírica también estuvo orientada a la investigación documental. Especialmente, se refiere a la consulta de documentos, noticias de medios de información impresa y digital, fotografías, grabaciones, informes y otros documentos de fuentes primarias. Posterior al proceso de recolección de información documental, verbal y mediante las entrevistas realizadas a los actores públicos y privados, se pasó a realizar el análisis de la información obtenida. Para eso, se recurrió a la técnica de análisis de contenido que se refiere al proceso de clasificar o codificar información textual. Esta es una técnica de investigación que tiene como finalidad la descripción objetiva y sistemática del contenido esencial de un texto. Conforme a Bardin¹⁷, ese proceso de análisis se realiza mediante la descomposición objetiva de la información, es decir, se agrupan expresiones con rasgos comunes que permiten generar categorías, las cuales deben respetar características como ser homogéneas, objetivas, pertinentes y exclusivas.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este segmento de la investigación se analiza la interpretación que cada entrevistado posee sobre el significado y el alcance del problema del agua y sus posibles soluciones. Hay que resaltar que cada entrevista realizada fue transcrita en formato de texto para la realización del análisis de contenido. De esa forma, los textos fueron clasificados por unidades de categorías y subcategorías relacionadas con el objeto principal de la investigación y, a la vez, robustecida mediante la incorporación de la mayor cantidad de información y con la construcción de relaciones directas con el objeto de estudio. Para eso, fueron construidas dos categorías centrales: “identificación del problema” y “soluciones del problema”, con tres subcategorías cada una de ellas.

Conforme la Figura 1, en la categoría de “identificación del problema”, se construyeron las siguientes subcategorías: “gestión pública”, “interés económico” y “medio ambiente”.

Figura 1. Categoría y subcategorías en la fase de Identificación del problema del agua en El Salvador y su proceso de formación de agenda pública.



Fuente: elaboración propia (2020).

¹⁷ L. Bardin, *Análise de Conteúdo*, São Paulo, Edições 70, 2011.

La primera subcategoría fue denominada “gestión pública” y hace referencia a la manera de desempeñar tareas y funciones que permiten un apoyo administrativo y político adecuado para resolver el problema. Los entrevistados coincidieron en que el problema del agua en El Salvador se debe a la falta de voluntad política, y otorgaron dos aristas, la primera, es la imagen que ofrecen los diputados de la Asamblea Legislativa, pues no logran un consenso que permita aprobar una ley general de agua. Y la segunda arista hace referencia al mal manejo administrativo que realiza la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillas (ANDA) como la principal institución encargada de la captación, saneamiento y distribución del agua en el país. Como puede ser verificado en las respuestas de los entrevistados A y D.

Para (A) el problema viene desde 1970 y año tras año se agrava por la falta de voluntad política y las largas que le dan a cada proyecto de ley que llega al congreso salvadoreño, por ello estima que:

[...] hace unas tres legislaturas atrás (en el año 2012) que se reconociera el Derecho humano al agua y a la alimentación, fue aceptados por todos los partidos, eso fue aceptado en la Asamblea Legislativa, pero como la ley nuestra exige que para que definitivamente se tiene que aprobar una legislatura y ratificarlo la siguiente entonces cuando fue la ratificación en la siguiente legislatura los partidos de derecha liderados por Arena se opusieron y antes habían acordado y después se opusieron...

(D) determina que la politización del tema no ayuda a generar avances en el debate para aprobar una ley general de agua:

[...] porque cuando nosotros hablamos de la ley integra de agua yo creo que esa es una de las grandes diferencias que es importante que se sepa, cuando nosotros hablamos de la ley general de aguas hablamos de la protección de toda el agua que llega a este país, toda el agua, recuerda que 70% del agua que llega a El Salvador de la cuenca hidrográfica del río Lempa es de donde nosotros obtenemos la mayor cantidad de agua pero la realidad la diferencia es que cuando habla de la un ley general de aguas, la derecha te habla de la ley de ANDA de la ley de una agua que te llega a la domiciliar a la domestica, pero nosotros como grupo parlamentarios no podemos ser irresponsables en ese contexto porque el agua es un todo...

La siguiente subcategoría se definió como “medio ambiente”, en la cual el problema es interpretado como el resultado de la contaminación en las aguas subterráneas y, especialmente, en las superficiales por la descarga de material orgánico y las aguas residuales no tratadas de la industria y de los hogares, a la tala de los bosques y a la falta de una legislación ambiental y efectiva que permita su cuidado y resguardo. Como verificado en las respuestas de H.

Así (H) estima que:

[...] La sociedad tiene un papel fundamental en todo este problema del agua, lo que debe haber es una conciencia de protección de los recursos desde la casa, es decir, no debe haber un desperdicio del líquido, y todos deben participar en eventos de protección de los recursos naturales, si es cierto que, aún no hay crisis, no significa que, los recursos son inagotables, por eso es mejor que todos participemos en la protección y en la conservación de los mismo...

Por último, con relación a la subcategoría de “intereses económicos”, los actores entrevistados determinaron que la gestión del agua en las condiciones actuales, es decir sin regular su uso y priorizarlo para consumo humano, así como su cuidado y la estabilización de cánones razonables y técnicos, representa un negocio multimillonario, que despierta intereses en compañías embotelladoras y productoras de bebidas carbonatadas. Los entrevistados coincidieron en que tales empresas posiblemente cabildeen sus intereses comerciales a través de algunos partidos políticos y en algún momento se lleguen a convertir en sus patrocinadores y en esas condiciones, se complica aún más tener una ley general de aguas que favorezca al interés colectivo.

Por ello (A) expresó lo siguiente:

[...] el agua es un negocio bastante interesante para las corporaciones que pueden estarla sacando fíjese usted en cualquier esquina donde hay un semáforo y se pone en rojo se acercan a venderle una botella con agua en \$0.50 ósea póngase a pensar cuanto puede sacar usted en esos pozos profundos son cantidades de agua inmensas, eso es más rentable que encontrar petróleo encontrar agua, entonces claro a las grandes corporaciones que no les convienen que les quiten el negocio no quieren que haya le... Es que eso es lo que pasa las grandes corporaciones son las que mantienen a esos partidos...

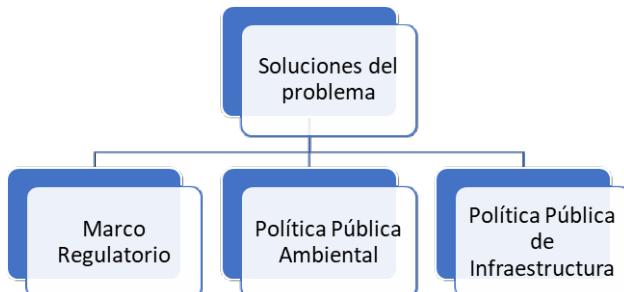
El problema continúa percibiéndose mediante el interés económico de las grandes corporaciones que desean continuar explotando el recurso hídrico, un interés que acompaña a las decisiones de la clase política y cuya participación posee un peso muchas veces mayor que el de la colectividad. (I) explicó lo siguiente:” [...] estas decisiones de los legisladores, [...] todavía siguen acompañadas de estos intereses de grandes corporaciones, si de intereses económicos muy legítimos”.

La construcción de los problemas surge a partir de la dinámica social y de la interpretación que cada persona le otorgue a esa situación desfavorable, en consecuencia, sus posibles soluciones tendrán la misma ruta de elaboración. Es decir, las alternativas de solución al problema van a depender de la interpretación que cada actor le otorgó, en última instancia, esa construcción de problema definirá las soluciones al mismo.

Para la fase de formulación de alternativas de solución, se generó una categoría central denominada “solución al problema”, pues lo que se busca es generar soluciones inmediatas que permitan impregnar de sostenibilidad a la

recuperación y distribución del recurso agua, se formularon tres subcategorías identificadas a través de la información recopilada en las entrevistas semiestructuradas. De ese modo, conforme la Figura 2, fueron construidas tres subcategorías: “marco regulatorio”, “políticas públicas ambientales” e “políticas públicas de infraestructura”.

Figura 2. Categorías y subcategorías en la fase de soluciones del problema del agua en El Salvador y su proceso de formación de agenda pública.



Fuente: elaboración propia (2020).

La primera subcategoría de “marco regulatorio” hace referencia a la legislación necesaria para regular la gestión del agua, en ella, se determinará las obligaciones del Estado desde la distribución del agua para el consumo humano como principal prioridad, hasta la aprobación de permisos de explotación. Cada entrevistado explicó la necesidad de tener una Ley General de Aguas, pues determinaron que en ella se establecerían las reglas del juego, las cuales deben ser claras y sobre todo debe definir una entidad reguladora que permita cuidar el agua y a la vez permitir el consumo para las actividades domésticas y comerciales, dando como prioridad el consumo humano, en este punto de establecer una ley general todos los entrevistados coincidieron y expresaron la preocupación de la tardanza en su aprobación, como explica el entrevistado (A),

[...] nosotros proponemos un viceministerio del agua y un ente contralor, el organismo contralor para qué va a servir? Para que vigile que en el viceministerio todo se haga bien, en el organismo contralor podemos estar todos desde dios hasta el diablo, ahí puede estar hasta la empresa privada viendo y si la empresa privada se da cuenta que hay un mal manejo de fondos que lo denuncie estaría muy bien ahí podemos estar todos, pero en el Viceministerio es la garantía que eso no sale fuera del manejo público eso es lo que andamos buscando

Para el entrevistado (F), la necesidad de una ley es imperante, hay obstáculos que superpasan y lograr un consenso en la Asamblea Legislativa para poder gozar de la aprobación de una ley que regule la gestión del agua en el

país. En el relato de (F), se puede apreciar que la solución debe tener un apoyo político partidario, tal como se explicaba al inicio de este capítulo, de ese modo se expresó los siguiente:

[...] te lo debo de decir, hay proyectos de ley tienen más de 13 años de estar en la Asamblea Legislativa, y directamente, yo soy, por el mismo conocimiento que tengo en la materia soy la primera convencida que se necesita una legislación pero que ya este es mi segundo periodo, ya en esta ocasión presidiendo la Comisión de Medio Ambiente y he podido ver directamente el manoseo político y eso como te lo digo no permite hacer una discusión técnica sino una discusión de bandera ideológica y eso en verdad no permite avanzar y a quien viene a afectar directamente a la población.

En El Salvador el problema del medio ambiente es uno de los factores que no permite la adecuada recuperación de los mantes acuíferos, por ello, todos los entrevistados coincidieron en la necesidad de formular políticas que ayuden a recuperar las cuencas y subcuencas y a los ecosistemas en general. Así, se construyó esta subcategoría de “política pública ambiental”

(C) explicó que deben existir políticas de tratamiento de aguas negras, grises y establecer un protocolo para que la industria regrese al río el agua utilizada en sus procesos productivos, pero ya tratada y devolverla en condiciones aceptables para la vida, se debe mejorar la gestión de residuos sólidos y de descarga procedente de los hogares,

La situación hídrica en El Salvador es complicada, porque a pesar de que estamos en el trópico y llueve permanentemente por lo menos durante 6 meses, hay una serie de problemas que vuelven crítica la situación y uno de los problemas es la contaminación, la contaminación por carga orgánica, hay prácticamente cero tratamiento de agua negras y eso lo que genera es una contaminación del 90% de todos los recursos pluviales, el segundo problema que se identifica relacionado con la situación hídrica es el manejo de los desechos sólidos, porque contribuye y exacerba la contaminación porque todo el material de las ciudades cae en los ríos y si uno hace una campaña de extracción de material de basura desechos sólidos en el río prácticamente es capaz de rebajar la carga orgánica alrededor del 60% y el 40% es probable que el río lo recupera.

Otra de las soluciones, según los entrevistados, es establecer campañas de reforestación, sobre todo en las cuencas y subcuencas para generar capacidad de absorción del agua lluvia, evitar la erosión de los suelos. (G) coincidió con ello y explicó que:

[...] si hacemos un recuento del agua superficial, esta solo representa un entre un 15% y un 20% de las fuentes de producción, el resto de la producción depende de pozos y de mantos acuíferos, el problema es que no contamos con una normativa que permita el cuidado de esos mantos acuíferos, cuencas

hidrográficas y las microcuencas, no cuentan con la capacidad de absorción suficiente para poder recuperar la producción de agua, entonces para mí, no existe un estrés hídrico sino una crisis que es grave, pero que aún estamos a tiempo de poder recuperar buena parte de los ecosistemas para poder recuperar el mecanismo de absorción natural el problema se vuelve crítico si se mantiene el nivel de demanda del líquido y no ordenamos nuestra expansión habitacional.

Los programas de políticas públicas para su ejecución necesitan de recursos económicos, humanos y de infraestructura. Por ello, la última subcategoría establecida para agrupar a las soluciones propuestas por los actores entrevistados se ha denominado “política pública de infraestructura”. Los actores coincidieron en que parte del problema del agua es que hay fugas del líquido y en muchas ocasiones se debe a que las tuberías datan desde 1940. Muchas de estas tuberías son de asfalto y el crecimiento de la población, junto con la expansión de la zona urbana obliga a la institución autónoma distribuidora del agua (ANDA) a incorporar equipo de bombeo que genera mayor presión en la red de tuberías, como consecuencia, la explosión de mucha de ellas viene generando fugas de más del 50% de la producción, según el técnico de la institución. Para este caso, (F) explicó lo siguiente sobre el tema:

[...] en el país somos privilegiados con la cantidad de agua lluvia que cae más del 90% de agua que cae se va para el mar para los ríos teniendo esa posibilidad nosotros de tener plantas de captación de agua lluvia poderla potabilizar y llevarla a las familias o los lugares donde no hay posibilidad que exista agua, pero actualmente no se da más del 55% del agua potable se pierde en las cañerías y eso también es un golpe porque resulta que, yo les llamo fuga de dolor a esa, a esas situaciones que se dan porque por un lado tú tenes ehh casas u hogares y me parece inconcebible que haya gente que tiene hasta más de 15 días sin agua, 8 días sin agua incluso 3 días sin agua. Claro se necesita el mantenimiento pero la lógica te indica, no tenes que ser ingeniero, la lógica te indica que a mayor bombeo verdad de los motores, del agua y esto, obviamente te genera más presión entonces vos tenes tuberías que son más de 70 años que son de asbesto todavía, entonces vas a tener más presión en el agua por ende y por lógica vas a tener más fuga de agua, entonces si perder la mitad de la producción prácticamente.

El problema, como tal en esta subcategoría es la inversión económica para el mantenimiento de los equipos y la restauración de la red de tuberías, y tal como se dijo anteriormente, hay equipo que se está utilizando para distribuir el agua a la población que data desde 1940, es decir hace 80 años que no ha habido un cambio sustancial. Al respecto, (H) nos explica:

Durante un mes normal recibimos 4 mil avisos de fuga, tratamos de resolverlos todos en el menor tiempo posible, muchas veces, bueno la mayoría de ellas, arreglamos una tubería y hacemos el cambio del material, pero dos días

después debido a la presión del bombeo y a las otras tuberías ya dañadas o que ya cumplieron su vida, se rompe por otro lado y así vamos, ahora, me preguntarás, ¿y por qué no cambia todo el sistema de tuberías? Solamente en el Centro de San Salvador, existen 360 metros de tuberías cuyas fechas de instalación vienen desde 1940 a 1960.

El tema de las soluciones es muy complejo, ya que existen muchas variables a evaluar para determinar cuáles son las más factibles, eficientes y eficaces para resolver el problema, para este caso en particular, los actores entrevistados estimaron sus posibles alternativas de solución para el problema del agua en el país.

CONCLUSIONES

Se procuró identificar y analizar los argumentos que los actores utilizan en relación al problema público de acceso al agua en El Salvador. Por ello, la investigación empírica fue orientada por medio del abordaje cualitativo. La investigación de campo consistió en realizar visitas a los actores públicos y privados que poseen relación directa con el problema en estudio, esa colecta de datos se realizó a través de entrevistas semiestructuradas. Posteriormente a la recolección de información documental, verbal y mediante las entrevistas hechas a los actores públicos y privados, se realizó el análisis de contenido de los datos obtenidos.

El resultado anterior permitió establecer que los factores que incidieron en el génesis del problema de acceso al agua son establecidos en tres categorías, la primera una mala gestión pública, generada por la incapacidad de las autoridades sobre la gestión hídrica, mal manejo de los recursos hídricos, relacionados con el desordenado crecimiento urbano, la mala administración referente a la calidad y cantidad del agua.

La segunda de las categorías se determina por un interés económico, en el cual algunos de los actores manifestaron que el problema se agudiza debido al interés de las corporaciones de no establecer una regulación que no permita el abuso en el consumo desmedido del recurso hídrico.

Y, por último, una categoría ambiental, la cual evidenció la depredación que existe en el territorio en cuanto a los recursos forestales, lo que ha permitido un deterioro en la calidad del suelo, favoreciendo a la erosión y a los campos de pasto de ganado, otro de los factores establecidos en esta categoría es la contaminación de ríos por los desechos sólidos y orgánicos procedentes de los hogares, así como la vertiente de aguas grises procedentes de la industria. El deterioro de cuenca y subcuenca son también factores que influyen a que el problema se agudice.

A partir del análisis de la información recolectada, se puede determinar que las alternativas de solución al problema del agua en El Salvador no respon-

den de manera total a los intereses políticos de grupos de poder económico, como fue la proposición inicial en este trabajo. Esta fue cambiando hasta encontrar otros factores que generan pesos y contrapesos en este problema tan complejo y, de esa forma, existen, como se mencionó, otros elementos que tienen mayor auge, es decir, no se puede obviar que hay intereses económicos que en cierta medida obstaculizan el consenso de los parlamentarios, sin embargo, hay otros aspectos que fueron más destacados, como la factibilidad técnico jurídica de aplicación de una ley general de aguas. En ese sentido, se debe armonizar todo el ordenamiento jurídico actual a la norma general de aguas y priorizar el consumo humano, debe haber una política pública ambiental en términos concretos, es decir una recuperación de ecosistemas a través de campañas de reforestación de cuencas y subcuenca para mejorar la impermeabilización de los suelos y evitar desbordes por inundación y erosión del suelo, campañas de educación y concientización en el cuidado del medio ambiente, incentivos fiscales para la industria en el sentido de reparar los daños causados al medio ambiente y para instalar equipos de tratamientos de aguas residuales, mejorar la red de distribución del líquido así como el saneamiento del agua, todo lo anterior para volver sostenible la producción de agua, de lo contrario solo la generación de una ley sin otras políticas públicas de complemento, el problema no tendrá una solución integral y El Salvador continuará agravando su situación.

REFERENCIAS

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento El Salvador*. Septiembre, 2017.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo, Edições 70, 2011.
- CAPELLA, A. C. "Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas". *BIB*, n. 40, pp. 79-94, 1995.
- DENZIN, N. & LINCOLN, Y. *El Campo de la Investigación Cualitativa*. Barcelona, Editorial Gedisa, 2011.
- DI GIOVANNI, G. & NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de Políticas Públicas*. 2. ed. São Paulo, Unesp, 2015.
- FACCIOLI, F. *Comunicazione Pubblica e Cultura del Servizio*. Roma, Carocci, 2000.
- FLICK, U. *Introducción a la Pesquisa Cualitativa*. Porto Alegre, Artmed, 2009.
- FUKS, M. "Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social". *BIB*, n. 49, pp. 79-94, 2000.
- GWP CENTROAMERICA. "La Situación de los Recursos Hídricos en Centro América: Hacia una Gestión Integral". In: *vII Foro Mundial del agua*, 4, Corea del Sur,

2015, pp. 45-54.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. & PERL, A. *Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas, Abordagem Integral*. São Paulo, Elsevier, 2013

HOOD, C. *The Tools of Government*. [S. I.], Colin Fudge and Robin Hambleton, 1983.

KINGDON, J. *Agendas, Alter Natives, and Public Policies*. [S. I.], Pearson Education Limited, 2014.

LAHERA, E. *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile, Cepal, 2002.

LASCOUMES, P. *Sociología de la Acción Pública*. Traducido por Vicente Ugalde. 2. ed. México, DF, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, 2014.

LINDBLOM, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Informe de la Calidad del Agua de los Ríos en El Salvador*. Diciembre, 2017.

MULLER, P. "La Producción de las Políticas Públicas". *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, n. 12, pp. 65-75, 1998.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Implementación del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento a través del Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible*. 2019.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "CIDH Presenta Observaciones Preliminares de su Visita in loco a El Salvador". OAS, 27 dic. 2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/335.asp>. Acceso en 8 enero 2020.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *El Agua una Valoración Económica de los Recursos Hídricos en El Salvador*. San Salvador, 2006 (Cuadernos sobre el Desarrollo Humano, 5).

PROCOPIUCK, Mario. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo, Atlas, 2013.

SABATIER, P. *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas*. Buenos Aires, Editado por Paul Sabatier, 2010.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquema de Análise, Casos Práticos*. 2. ed. São Paulo, Cengage Learning, 2015.

_____. *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções*. São Paulo, Cengage Learning, 2016.

SUBIRATS, J. *Ánalisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. 2. ed. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.

_____.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. & VARONE, F. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, Editorial Planeta, 2012.

THOMPSON, John B. "Fronteiras Cambiantes da Vida Pública e Privada". *Matrizes*, vol. 4, n. 1, pp. 11-36, jul.-dez. 2010.

VILLANUEVA, R. *Política Pública: Una Visión Panorámica*. [Bolivia], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Alessandra Garcia Nogueira Lucio – graduada em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes (1997). Pós-graduada pela Uninove – Universidade Nove de Julho em Direito Público (2010). Pós-graduada em Direito e Processo Penal Aplicado pela Ebradi – Escola Brasileira de Direito (2020), mestrandra pelo Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHD/FFLCH/USP).

Alice Abi-Eçab – ouvidora na Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHD/FFLCH/USP). Mestra em Serviço Social (PUC/SP). Especialista em Gestão Pública (Unifesp). Tem experiência nas esferas estadual e municipal, atuando com políticas públicas e sociais e na docência a cursos de graduação e pós-graduação.

Amanda Silva de Paula – Capoeirista há mais de uma década e mestrandra pelo Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades, vinculado diretamente à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHD/FFLCH/USP), com o tema *A Presença dos Corpos Femininos na Capoeira*, é formada em Pedagogia pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul – uscs (2019), estuda e busca compreender processos educativos que quebrem o tradicionalismo escolar, assim, focando nas tradições da cultura, história e aspectos africanos e afro-brasileiros. É artesã, desenvolve trabalhos a partir da técnica conhecida como *string art* e bonecas de jornais. Arte, cultura, representatividade, história e resistências negras são temas constantes em suas bonecas e quadros. Foi voluntária do Projeto Mais Alfabetização, que visa melhorar e aprimorar a qualidade dentro das salas de aulas do Ensino Fundamental I, e foi membro do Centro Acadêmico de Pedagogia Heley de Abreu Silva Batista – CAPHAS, que busca valorizar o curso de Pedagogia a partir de estudos, palestras, eventos culturais e sociais, aperfeiçoando assim A qualidade da graduação e da educação voltada para a formação de estudantes e professores.

Anne Elise Candal – Mestranda da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, no Programa de Pós-

-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (PPGHDL/USP). Formada em Comunicação Social com habilitação em jornalismo desde 2000, com experiência em telejornalismo, jornalismo impresso e digital, assessoria de imprensa e comunicação pública organizacional. Especializou-se em Administração Hospitalar e de Sistemas de Saúde pela Escola de Administração do Estado de São Paulo – Easp, Fundação Getúlio Vargas, em 2011 e em Excelência Operacional na Área da Saúde – Lean Six Sigma, no Instituto Israelita de Ensino e Pesquisa, em 2017. Há catorze anos atua na área de saúde pública, em unidades estaduais de saúde no Estado de São Paulo e desde 2018 é docente na Especialização em Comunicação Pública Governamental, da ECA-USP, nas disciplinas de Assessoria de Comunicação – Estrutura e Administração e Análise da Administração Pública.

Aroldo Galli Caron Neto – Graduado em Administração em Marketing pela Unipan – União Pan-Americanana de Ensino (Faculdade de Ciências Apli-cadas de Cascavel). Especialista em Ciências Sociais e Políticas, Planejamento e Estratégia pela adesg – Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. mba Executivo em Estratégias Empresariais pela Univel – Centro Uni-versitário. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Unila, desenvolvendo projeto de dissertação intitulado: *Análise do Desenvol-vimento e Implementação das Políticas Públicas Criadas pelo Município de Foz do Iguaçu – pr voltadas ao público do tea – Transtorno do Espectro Autista*. Servidor público federal atuante na Unila, lotado no Instituto Latino-America-no de Tecnologia, Infraestrutura e Território – Ilatit.

Camila Pinheiro – Graduada em Direito pela Universidade São Judas Tadeu. Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Oficial de Promotoria no Ministério Público do Estado de São Paulo, lotada na Promotoria de Justiça de Enfrentamento à Violência Domésti-ca e Familiar contra a Mulher do Foro Central da Capital.

Cristiane de Oliveira Figueiredo Rodrigues – Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades pela Fa-culdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHDL/FFLCH/USP), mestra em Educação pela Pontifícia Universidade Ca-tólica de São Paulo. Como temas de pesquisa, interessa-se pela área da edu-cação, formação de professores, avaliação educacional, educação para os di-reitos humanos. Articulando com esses temas, realiza pesquisas na área da ava-liação de políticas e programas relacionados à educação para os direitos hu-manos, educação especial e inclusiva, tema da pesquisa de mestrado, e edu-cação para as relações étnico-raciais, tema da pesquisa em andamento no

doutorado. Profissionalmente, atua como coordenadora pedagógica na rede municipal de São Bernardo do Campo e como professora de língua portuguesa na rede municipal de São Paulo, tendo atuado também como docente de português na rede estadual de São Paulo e na rede municipal de Poá/SP.

Danilo Argolo e Silva – Bacharel em Administração pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Durante a trajetória universitária teve contato com o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) por meio de pesquisa e extensão. Possui experiência na área de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, gestão social, responsabilidade socioambiental, bem como em assessoria de grupo e trabalhos acadêmicos.

Karl-Albert Diniz de Souza – Professor universitário, pós-graduando do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHDL/FFLCH/USP), pesquisador sobre diversidade e população em situação de refúgio, ativista social por meio de serviços de acolhimento e orientação a pessoas em situação de vulnerabilidade e afirmação da cidadania. Atuação na área de Direitos Humanos (atendendo indivíduos e coletivos que envolvem pessoas em situação de refúgio, pessoas com necessidades especiais, comunidade LGBTQ+, moradores em situação de rua) e no desenvolvimento de projetos para grupos de afirmação da cidadania (como mulheres, crianças e afrodescendentes), visando à implementação de projetos de Investimento Social Promovido, baseados em “tecnologias aceleradas”, orientadas para o Empreendedorismo Social.

Kelly Cristina de Lima Monteiro – Graduada em Educação Física pela Universidade Nove de Julho, graduada em Pedagogia pela Universidade São José, mestrande pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Membro do Movimento Convoca Já, que luta por convocações de profissionais da educação que foram aprovados em concursos públicos na rede municipal e por uma educação de qualidade para todos, membro do coletivo independente de Professores Pretes da rede municipal, na luta por uma educação antirracista e formação para professores da rede. Atualmente, atua como professora de Educação Física, na Prefeitura Municipal de São Paulo, anos iniciais. Desenvolve projeto de esportes na unidade escolar de atuação, para alunos do ensino Fundamental II, e projeto de dança e poesia por meio da dança. Monitora de estagiários na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FE/USP.

Larissa Alencar Barreto – Graduada em Direito, em 2014, e em Letras – Espanhol/Português, em 2019, ambos pela Universidade de São Paulo. Mes-

tranda no Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimitades – PPGHDL/USP, sob orientação da Professora Dra. Marília Librandi, Universidade de Stanford, com trabalho sobre *Direito à Identidade e Narrativas Pessoais de Crianças e Adolescentes em Situação de Acolhimento Institucional*.

Luana Alves Soares – Professora da Rede Estadual de Educação de São Paulo desde 2006, integra o Programa de Pós-Graduação em Ensino e História das Ciências e da Matemática da Universidade Federal do ABC (UFABC), pesquisa a implementação de uma política pública implementada pela Seduc desde 2016 que visa implantar o trabalho por projetos na rede estadual.

Luana Venancio Silva – Graduada em Serviço Social pela FMU/FIAM FAAM e mestrandona em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades pelo Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHDL/FFLCH/USP). Sua primeira experiência como assistente social foi como estagiária no CREAS POP Santa Cecília, região central da cidade São Paulo, durante dois anos. Seu projeto de pesquisa tem como tema *A Rede Socioassistencial para Mulheres Trans e Travestis em Situação de Rua*. A escolha desta proposta se deu, principalmente, pela constante demanda e atendimento no campo de estágio a esse público que possui alguns serviços disponíveis, mas que ainda são escassos e excludentes, inseridos em um espaço de alta vulnerabilidade. Tamanha discussão é de extrema importância para toda a população. O período possibilitou o conhecimento das políticas e serviços que viabilizam a assistência social e a garantia de Direitos Humanos na cidade. Atualmente, trabalha na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, na área de Recursos Humanos.

Luciana Carla Sagi – doutoranda no Programa de Pós-Graduação Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades, na fflch/usp. Mestre em Hospitalidade e bacharel em Turismo pela Universidade Anhembi Morumbi. Pesquisadora no Centro de Estudos de Turismo e Desenvolvimento Social na eca/usp. Atua desde 2001 anos como consultora em projetos de desenvolvimento sustentável do turismo de territórios e áreas protegidas, nomeadamente financiados por organismos multilaterais em todo o Brasil, Cabo Verde e Moçambique. Secretaria de Turismo do Município de Maceió/al entre 2017 e 2018.

Marco Túlio Gerardo Solano García – doctorando en Salud Pública en la Universidad Federal de Ceará (UFC), mestre en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila), graduado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Maria Sylvia Aparecida de Oliveira – advogada, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHDL/FFLCH/USP).

Mariah dos Reis Eller Figueira Soares – graduada em Relações Internacionais pela Universidade Vila Velha (UVV), graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), pós-graduada em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e aluna especial de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Durante a graduação, desenvolveu pesquisa de campo ao estudar os movimentos sociais capixabas e sua relação com o Poder Executivo estadual. Ainda, estudou a opinião pública e sua influência no processo de formação de políticas públicas (especificamente na política externa brasileira). Atualmente é advogada e membro da Comissão de Direito Internacional da OAB/ES.

Mariângela Haswani - Docente do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades, programa interdisciplinar vinculado à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHDL/FFLCH/USP). É responsável pela disciplina Comunicação Pública e os “Instrumentos Opostos”. Conduziu a comunicação de campanhas eleitorais (Luiza Erundina em 1988, Lula 1989, entre outras). Atuou em cargos da administração pública na cidade de São Paulo (CET, SMT e Câmara Municipal), sempre na área de Comunicação Governamental. Desenvolve projetos, no mesmo campo, visando informar a população sobre seus direitos e, assim, aproxima-la do exercício da cidadania.

Matheus Disraeli de Souza Amado – Formado em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Atualmente é estudante de Direito na Universidade Mackenzie e mestrando no programa de Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da USP, com a orientação do Prof. Dr. Sérgio Bairon. No momento estuda o anonimato, analisando-o a partir de três áreas: a autoria, com base nas discussões de Michel Foucault e Roland Barthes; as questões do direito à privacidade e vigilância, com os estudos de Michael Karanikolas e Gary Marx; e o ativismo e movimentos sociais, contando com a participação e o compartilhamento de experiência com os grupos Antifascistas de São Paulo. Ultimamente vem produzindo artigos e capítulos de livros buscando aumentar as caracterizações e o conhecimento sobre o anonimato, associando-o com outras questões e teorias fora de sua dissertação em elaboração.

Maurício Correali – Possui graduação em Direito pela Universidade São Francisco (1993). É Delegado de Polícia em São Paulo, aprovado em concurso público de provas e títulos aos 21 anos. Atualmente, é Diretor Técnico do Centro de Comunicações e Operações da Polícia Civil (CEPOL), órgão do Departamento de Inteligência da Polícia Civil (DIPOL). É membro da Comissão de Avaliação, Documentos e Acesso (CADA) da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. Integra o Laboratório de Produção de Conhecimentos em Inteligência Policial da Academia de Polícia. Tem experiência na área de Direito, Inteligência de Segurança Pública e Comunicação Pública. Especialista em Comunicação Pública Governamental, pela Escola de Comunicações e Artes, da Universidade de São Paulo. Especialista em Gestão de Organizações de Inteligência pela Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx), do Centro de Inteligência do Exército (CIE). Professor da disciplina “Inteligência Policial”, aprovado mediante concurso de provas e títulos, na Academia de Polícia de São Paulo (1 lugar). Professor Convidado da Escola Paulista da Magistratura. Mestrando em Ciências, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo (USP).

Paulo Daniel Farah - Professor na FFLCH/USP e orientador e coordenador no PPGHDL/FFLCH/USP. Coordena o Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) Brasil-África da USP e o Grupo Diálogos Interculturais do Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP). Especialista em estudos africanos, árabes e em estudos migratórios, é líder dos Grupos de Pesquisa “Temáticas, narrativas e representações árabes, africanas, asiáticas e sul-americanas e de comunidades diáspóricas” (homologado pelo CNPq em 2009) e “Núcleo de Apoio à Pesquisa Brasil África” (homologado pelo CNPq em 2012).

Priscila Pamela Cesário dos Santos – advogada criminal graduada em 2006 pela Universidade Cruzeiro do Sul. Mestranda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Especialista em Justiça, Gênero e Direitos Humanos das Mulheres pela FD/USP, em 2018. Pós-graduada em Direito Penal pela Escola Superior de Advocacia, em 2008. Pós-graduada em Direito Penal Econômico pela Fundação Getúlio Vargas – Núcleo GVLaw, em 2017. Presidente da Comissão de Política Criminal e Penitenciária da OAB/SP. Conselheira da Comissão de Direitos e Prerrogativas da OAB/SP. Díretora do Instituto de Defesa do Direito de Defesa – IDDD. Coordenadora-adjunta do núcleo de Sistema Penitenciário do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM de 2018 a 2020, conselheira do Conselho de Diversidade do IBCCRIM. Conselheira do Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo – Copen/SP. Cofundadora da Articulação Interamericana de Mulheres Negras nas Ciências Criminais.

Rosana Rufino – Advogada, mestrandona em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades na FFLCH/USP. Diretora jurídica do Instituto da Advocacia Negra Brasileira. Coordenadora do Núcleo de Humanidades da Comissão de Graduação, Pós-Graduação e Pesquisa da OAB/SP.

Sergio Luiz Antunes Varella – ênfase em Computação Eletrônica” pelo Instituto de Ciências Matemáticas de São Carlos e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes Ciências e Humanidades, aluno do curso de Engenharia Civil da Escola de Engenharia de São Carlos até o 5º ano sem, contudo, concluir o curso – todas instituições da Universidade de São Paulo. Grande experiência em empresas de diferentes indústrias, exercendo, como profissional de Tecnologia da Informação, diferentes papéis e responsabilidades. Grande vivência em instituições financeiras, nas quais participei de projetos em vários ambientes operacionais, tanto em desenvolvimento quanto em manutenção de sistemas de informação, tendo sido responsável por equipes de diferentes portes. Participei da elaboração de propostas técnicas e alternativas de solução para clientes de vários ramos de atividade e múltiplas plataformas de *hardware* e *software*. Participei de concorrências públicas para venda de *hardware*, *software*, componentes, suprimentos e serviços de TI.

Simone Maceti – Possui graduação em Administração pelo Centro Universitário Salesiano São Paulo, atualmente cursando graduação em Administração Pública na Universidade Estadual de Campinas. Foi conselheira tutelar no município de Americana (2012-2016) e membra titular de conselhos municipais – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho de Direito da Criança e do Adolescente – e da Comissão Municipal Intersetorial de Política de Convivência Familiar e Comunitária. Atualmente é assessora parlamentar na Câmara Municipal de Americana, SP. Com experiência na área de Administração e Organizações Públicas, incluindo solução pacífica de conflitos no âmbito da administração pública, políticas sociais na área de segurança alimentar e nutricional, política de atendimento para criança e adolescente, como também vivências em práticas de processos participativos para políticas públicas, controle social, cidadania e integridade pública.

Thais Andrea Furigo Novaes – Bacharel em Ciências e Tecnologia, licenciada em Química pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Integra o grupo de pesquisa “Direito à Educação, Políticas Educacionais e Escola” (DIEPPE) da UFABC, no qual desenvolve pesquisa de mestrado relacionada às novas formas de privatização da educação no estado de São Paulo.

Vitor Blotta – Professor doutor do Departamento de Jornalismo e Editoração da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Co-

ordena atualmente o Grupo de Pesquisa Jornalismo, Direito e Liberdade (ECA/USP e IEA/USP). É pesquisador associado e atualmente vice-coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP). Foi presidente da Associação Nacional de Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP) (2016-2018). É mestre e doutor em Direito pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. Trabalha especialmente com Filosofia do Direito, Filosofia Política e Comunicação e discute temas como Direitos Humanos, Democracia, Esfera Pública, Mídia e Políticas de Comunicação, Violência e Segurança Cidadã.

Wagner Luiz Taques da Rocha – Mestre pelo programa de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (EACH/USP). É especialista em Gestão Pública Municipal (Unifesp) e possui MBA em Gestão Pública: Políticas e Gestão Governamental (EPD/SP). É graduado em Gestão de Negócios e Relações Internacionais (UNIC/MT) e bacharel em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo (UFMT), com formações *lato sensu* em Gestão da Comunicação Institucional (UCB/RJ) e em Marketing e Vendas (FMU/SP). Exerce a função de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura de São Paulo, onde atua com projetos estratégicos e de cooperação internacional, bem como internalização de agendas globais, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. É integrante do Comitê de Governo Aberto da Cidade de São Paulo (CIGA/SP), do Fórum Municipal de Gestão Compartilhada e da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da Cidade de São Paulo.

Paulo Daniel Farah

Mariângela Haswani

Docente do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades, programa interdisciplinar vinculado à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (PPGHDL/FFLCH/USP). É responsável pela disciplina Comunicação Pública e os “Instrumentos Opostos”. Conduziu a comunicação de campanhas eleitorais (Luiza Erundina em 1988, Lula 1989, entre outras). Atuou em cargos da administração pública na cidade de São Paulo (CET, SMT e Câmara Municipal), sempre na área de Comunicação Governamental. Desenvolve projetos, no mesmo campo, visando informar a população sobre seus direitos e, assim, aproxima-la do exercício da cidadania.

Escritor, tradutor, professor na FFLCH/USP e orientador e coordenador no PPGHDL/ FFLCH/USP. Coordena o Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) Brasil-África da USP e o Grupo Diálogos Interculturais do Instituto de Estudos Avançados (IEA/ USP). Especialista em estudos árabes, africanos e islâmicos, orientalismo, migração, plurilinguismo, narrativas de viagem, interculturalidade crítica e estudos anticoloniais e do Sul Global. É líder dos Grupos de Pesquisa “Temáticas, narrativas e representações árabes, africanas, asiáticas e sul-americanas e de comunidades diáspóricas” (homologado pelo CNPq em 2009) e “Núcleo de Apoio à Pesquisa Brasil África” (homologado pelo CNPq em 2012). Coordena Programas por e para pessoas refugiadas e projetos contra xenofobia, racismo e intolerância religiosa.

AUTORES

Alessandra Garcia Nogueira Lucio
Alice Abi-Eçab
Amanda Silva de Paula
Anne Elise Candal
Aroldo Galli Caron Neto
Camila Pinheiro
Cristiane de Oliveira Figueiredo Rodrigues
Danilo Argolo e Silva
Karl-Albert Diniz de Souza
Kelly Cristina de Lima Monteiro
Larissa Alencar Barreto
Luana Alves Soares
Luana Venancio Silva
Luciana Carla Sagi
Marco Túlio Gerardo Solano García
Maria Sylvia Aparecida de Oliveira
Mariah dos Reis Eller Figueira Soares
Mariângela Haswani
Matheus Disraeli de Souza Amado
Maurício Correali
Paulo Daniel Farah
Priscila Pamela Cesário dos Santos
Rosana Rufino
Sergio Luiz Antunes Varella
Simone Maceti
Thais Andrea Furigo Novaes
Vitor Blotta
Wagner Luiz Taques da Rocha

