



**Escola de Formação Política Miguel Arraes**

# **Curso de Atualização e Capacitação Sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas**

## **Módulo III**

Gestão das políticas públicas

### **Aula 4**

Comunicação, democratização, participação e controle social das políticas públicas



**Comunicação Pública :**  
**A Política de Comunicação como**  
**Política Pública e Social**



# SUMÁRIO

- ➡ **Introdução**
- ➡ **Comunicação: Uma linha do tempo**
- ➡ **Nos Caminhos da Teoria Crítica**
- ➡ **Conceitos**
  - A nova gestão pública no Brasil
  - Uma nova gestão pública municipal
  - Município: Lugar de interações
  - Os Novos Atores: Participação, democratização e cidadania
  - Os Novos Espaços Públicos
    - *Além da Mídia*
- ➡ **Comunicação Pública: Uma Construção**
  - Espaço Público e Comunicação
  - Um novo Paradigma
- ➡ **Por uma Política de Comunicação Pública e Social**
  - O Projeto Político
  - Informação, Comunicação e Conhecimento
  - O Planejamento como estratégia
  - Capacitação e Transparência



# OBJETIVO

- ➡ Reflexões sobre as possibilidades de substituição/ modificação/ complementação da comunicação oficializada (que integra exclusivamente a linguagem do poder) por uma **Comunicação Pública** como política indissociável da participação.



# OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ➡ Trazer para o campo das Políticas Públicas a Comunicação como espaço de interlocução entre o poder público estatal e os cidadãos;
- ➡ Propor um “novo olhar”, (além da conexão dos campos da Política e da Comunicação): Comunicação como componente da gestão, participação e controle social;
- ➡ Construir um marco conceitual para Comunicação como instrumento de gestão e participação;



# COMUNICAÇÃO: Uma Linha do tempo

## ➡ Origem do Conceito

- Do latim “communicare” = Troca de opiniões

## ➡ Paradigmas Fundadores

- 1940-1960 : Sociologia Empírica Norte- Americana
- Anos 70: Funcionalismo, Escola de Frankfurt e Abordagens Latino-americanas
- ANOS 80: Revisão dos Paradigmas Clássicos/ Diversificação das Análises
- Anos 80 e 90: Transdisciplinarização dos Saberes
- A partir dos Anos 90: Busca de Autonomia do Campo Teórico e Epistemológico



# PARADIGMAS FUNDADORES

- ➡ 1940 – 1960: Sociologia Empírica Norte-Americana (*mass communication research*)
- ➡ Efeito dos meios de massa na sociedade de massas;
- ➡ Abordagem empírico-experimental (Persuasão);
- ➡ Sistema social e comunicação de massa (Funcionalismo)





# PARADIGMAS FUNDADORES

## Anos 70: Teoria Crítica

- ➡ **Surgimento** da Escola de Frankfurt (Segunda Guerra na Alemanha);
- ➡ **Crítica** à sociedade de mercado x alienação (Dialética da Economia Política);
- ➡ **Sociedade no seu todo** (contra disciplinas setoriais);
- ➡ **Meados dos Anos 40**: Conceito de Indústria Cultural (produtos dos meios de massa = mercadoria) – Horkheimer e Adorno;
- ➡ **Final dos Anos 60**: Crítica ao modelo de organização social (indivíduo subjugado) – Hebert Marcuse (Leis de mercado x produção cultural= declínio do espaço público como mediador entre Estado e sociedade -Jürgen Habermas).



# PARADIGMAS FUNDADORES

- ➡ Anos 80 e 90: Revisão de Paradigmas e Diversificação de Análises (Walter Benjamim; Hans Magnus Enzensberger; Jean Baudrillard; L Sfez);
- ➡ A partir dos Anos 90: Busca de classificação, legitimação e autonomia do campo de comunicação: Modelos do processo comunicativo e Tendências Culturológicas e Midiáticas.



# PARADIGMAS FUNDADORES

## Abordagens Latino-Americanas

- ➡ Década de 30: Brasil e Argentina pioneiros nos estudos de comunicação;
- ➡ Anos 50 e 60: Triplica o número de escolas e centros de pesquisa / paradigma funcionalista: rádio, tele-educação, difusão de tecnologias para o meio rural.
- ➡ Anos 70: Denúncia da ideologia do consumo,, das multinacionais e da dependência econômica (teorias crítica e funcionalista);
- ➡ Anos 80: Paradigma Latino-Americano de comunicação e informação- Comunicação horizontal, participativa, dialógica e comunitária
- ➡ Anos 80 e 90: Mediações na recepção mediática (Sujeito da recepção como agente ativo no processo comunicativo/ Comunicação= Trocas simbólicas entre emissor e receptor).
- ➡ Hoje: Comunicação=Diferentes mediações sociais culturais e não só exposição e uso de diferentes mídias.



# COMUNICAÇÃO, ESTADO E SOCIEDADE

- ➡ Processos interativos que permeiam a relação entre poder público estatal e sociedade e não apenas pela ação dos veículos de comunicação.
- ➡ Não restrita à visibilidade dos meios de comunicação. Envolve também espaço de argumentação, debate, negociação, e tomada de decisões.
- ➡ Possibilidade de publicização como suporte às decisões e como estímulo ao debate.
- ➡ Fluxos de informação promotores do direito à participação e ao controle social.
- ➡ Transparência, possibilidade, de fiscalização, acesso à informação e fluxos comunicativos que permitam o acompanhamento da gestão dos negócios públicos.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## Contextos:

- ➡ A Nova Gestão Pública no Brasil: Novas políticas e novas formas de gestão.
- ➡ Uma Nova Gestão Municipal
  - a) A Constituição de 1988
    - Transferência de responsabilidades aos governos locais;
    - Auto-organização (Leis orgânicas municipais);
    - Dispositivos para participação (plebiscito, iniciativa popular em projetos de lei e referendo);
    - Governo municipal por representação (Executivo/Legislativo) e diretamente pela população.
  - b) O Local e suas interações
    - Contato mais direto entre cidadãos e instituições+ Pressão social nas políticas transferidas = Inovações de gestão



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## Contextos:

- Os Novos Atores – Dialética entre tradição e modernidade
  - Não separação entre o público e o privado (FAORO, 1995);
  - Relação entre patrimonialismo , industrialização sociedade moderna – O Neo-patrimonialismo ( SCHWARTZMAN, 1988);
  - Combate entre os mundos público (leis universais e mercado) e privado da família, parentes, amigos ( DA MATTA, 1991);
  - Abordagem Culturalista: Primeiras referências aos fatores étnico-culturais na formação da sociedade- Anos 20 e 30 - Gilberto Freire, Oliveira Viana e Sérgio Buarque (FERREIRA, 1996).



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## ► Os Novos Atores: Participação, Democratização, Cidadania

- Exercício continuado da atividade política capacidade e responsabilidade dos cidadãos para participar das decisões;
- Participação não é apenas demanda popular (reunião para pressão);
- Participação não é apenas proposição de trabalho popular (ex. mutirão coletivo);
- Participação = transferência ou compartilhamento de poder.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

- ➡ Os Novos Atores: Participação, Democratização, Cidadania

**Participação Cidadã:** Interação entre o Estado e sociedade como processo continuado de democratização, forma de intervenção na vida pública e método de governo centrado na institucionalização das relações entre governo e governado?





# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

➡ Os Novos Atores: Participação, Democratização, Cidadania

**Possibilidades:** Canais institucionalizados de comunicação entre Estado e sociedade civil como radar:

- Até que ponto demandas são transformadas em políticas públicas;
- Até que ponto os gestores têm o compartilhamento/participação como instrumento de gestão;
- Até que ponto o cidadão tem capacidade de influenciar as decisões políticas de seus representantes.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

► Os Novos Atores: Participação, Democratização, Cidadania

**Desafios:** Como envolver os cidadãos? Como efetivar uma estrutura adequada para as instituições políticas? Como estabelecer o relacionamento entre as sociedades civil e política?



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## O Projeto Social de Jürgen Habermas

### ➡ A Escola de Frankfurt e Habermas

- Década de 30 e 40: Crítica à economia política e à civilização técnica.
- Década de 50: Crítica às tendências totalitaristas que anulam os indivíduos
- Teoria Social de Habermas: Esfera pública como “lócus” da emancipação social e da democratização das relações sociais; Ação Comunicativa (paradigma teórico-social)=Comunicação para o entendimento, democratização das ações sociais e produção social do sentido.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## O Projeto Social de Jürgen Habermas

Participação dos cidadãos nas esferas públicas renovando a prática social e sua institucionalização  
= Perspectiva de participação política como um processo de aprendizagem para a troca de papel do cidadão: de espectador para ator.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## O Projeto Social de Jürgen Habermas – Ação Comunicativa

- ➡ “Ação cujos participantes não se orientam primeiramente ao próprio êxito, antes perseguem seus fins individuais sob a condição de que seus respectivos planos possam se harmonizar entre si, sobre a base de uma definição compartilhada da situação. Os planos de ação dos atores implicados nessa ação não se coordenam através de um cálculo egocêntrico, mas mediante atos de entendimento.(HABERMAS,1984)
- ➡ Ação Comunicativa x Ação Estratégica=Interação na qual os atores se relacionam uns com os outros, vendo-os como meios ou impedimentos para realização de seus objetivos.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## O Projeto Social de Jürgen Habermas – Reflexões mais recentes

- ➡ Esfera Pública/Espaço Público substituído por uma variedade de espaços e pela possibilidade dos sujeitos reestruturarem permanentemente suas relações a partir delas.
- ➡ Dimensão comunicativa na política e o modelo de democracia deliberativa em termos de um modelo de circulação do poder.
- ➡ Os atores sociais condensam as “situações problema” e os canalizam para a esfera pública na tentativa de contribuir para a solução deles, oferecendo informações e introduzindo um impulso capaz de alterar os parâmetros constitucionais de formação da vontade política.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Construção de um Conceito

## O Projeto Social de Jürgen Habermas – Conceito de Esfera Pública

- ➡ Possibilidade de construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas e de inserção de uma demanda de publicização do Estado.
- ➡ Contra a Sociologia das Massas: Há outras estruturas comunicativas no cotidiano dos atores e não apenas o espaço público controlado pelos oligopólios da comunicação.
- ➡ Contra o Pluralismo: Há concorrência pública entre os diferentes grupos organizados pela realização de seus interesses. Esfera Pública = fóruns institucionais e extra-institucionais.
- ➡ Contra os Republicanos: Voltados para a seleção das lideranças por meio do voto da maioria.
- ➡ Processo de aprendizado de novas relações de poder: população, setores organizados e suas lideranças, as autoridades, a burocracia.



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA: um conceito

Processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo, e sociedade, promovendo um espaço de debates, negociação e tomada de decisões relativas à vida Pública. (Matos, 2003)





# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

- ➡ Espaço público = Canais de comunicação abertos à discussão das necessidades e demandas dos cidadãos e também à interlocução com a gestão e seu projeto de uma política de caráter democrático.
- ➡ Democratização do poder de comunicar num campo de relações e interações entre governo e sociedade.
- ➡ Construção de novos espaços públicos para o debate e para a participação da sociedade civil na gestão estatal.
- ➡ Relação centrada na formação de sujeitos visando ao maior entendimento dos problemas e possíveis soluções.
- ➡ Processo comunicativo vivo, dinâmico, lugar onde os sujeitos, mais do que dizer, assumem papéis e se constroem socialmente.



# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Esfera (de visibilidade) Pública x Esfera Pública

- ➡ A esfera (da visibilidade) pública responde a demandas de sociabilidade e comunicação. Numa democracia de massa, não há como estabelecer consensos, reconhecer as questões relativas ao bem comum e as posições em disputa eleitoral sem que se passe por um tal médium essencial de sociabilidade “(GOMES, 1999, p.10)”.
- ➡ A esfera pública é o âmbito da publicidade social como esfera de discussão pública. Nela, também se mantém como fundamental a idéia de exposição e visibilidade, mas o objetivo é outro: a comunicação entre Estado e sociedade como indissociável da participação.



# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Esfera (de visibilidade) Pública x Esfera Pública

A comunicação da mídia também tem papel no quadro normativo de Habermas:

- ➡ O público disperso pode ser reunido por rede eletrônica e, em momentos oportunizados pelas demais tarefas cotidianas, instruindo-se com reduzida atenção, em pequenos círculos privados, sobre a diversidade de temas oferecidos pela mídia de massas, possibilitando a formação de uma opinião pública e uma vontade política contra-hegemônica.



# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Características:

- ➡ Intersujeitividade que se concretiza com a institucionalização processos de elaboração de políticas públicas.
- ➡ O direito à comunicação é mais abrangente que o direito à informação, apesar da importância deste para a cidadania.
- ➡ Componente do Projeto Político.
- ➡ Circularidade entre informação, comunicação e conhecimento.
- ➡ Planejamento como estratégia.
- ➡ Capacitação e Transparência.



# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Proposta:

### 1) Comunicação como componente do Projeto Político

São previamente definidos os espaços de comunicação entre o governo e os cidadãos, reconhecendo-se o caráter estrutural das desigualdades sociais na busca por alternativas para superar, ou melhor, minimizar esses desequilíbrios.

### 2) Circularidade Informação, Comunicação e Conhecimento

A informação pertence ao conjunto dos atores e não apenas à “tradicional” instância de decisão. A comunicação, por seu turno, reflete diretamente a exclusão em matéria de informação.

Ampliando os conceitos que partem do gerador ou do receptor, deve ser observada a relação entre informação e a produção do conhecimento, vista como adequação de um processo de comunicação que se efetiva entre o governo e a sociedade.



# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Proposta:

### 3) O Planejamento como Estratégia

Planejamento, controle e avaliação são propostos a partir da informação e de um gerenciamento mais participativo dialógico no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. O Planejamento fortalece a articulação entre o poder público estatal e a sociedade agregando mecanismos de eficácia e de racionalização com a promoção da participação e da representação no sistema político.

### 4) Capacitação

Criação de mecanismos de transmissão do saber técnico e reconhecimento dos conhecimentos existentes nas comunidades. São fundamentais também as formas de valorização e capacitação dos servidores públicos, além do seu envolvimento com a redefinição das novas formas de relacionamento com a sociedade.



# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Proposta:

### 5) Transparência

Visibilidade das ações na interação governo e sociedade e no acesso à informação pública. O governo deve informar, prestar contas, comunicar ações e difundir decisões. Conselhos, Comitês, Associações Comunitárias e as próprias Câmaras municipais são espaços de comunicação representativos na definição dos campos de transparência.



# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Alguns indicadores:

- ➡ A existência de base informativa para dimensionamento dos problemas, focalização das políticas e acompanhamento dos resultados;
- ➡ A implementação do planejamento como instrumento de participação;
- ➡ a disponibilidade de informações como compromisso de prestação de contas;
- ➡ a existência de espaços de discussão e decisão entre o governo e os cidadãos;





# Comunicação Pública para uma Política Pública e Social

## Alguns indicadores:

- ➡ as ações destinadas a fomentar a participação em atividades de melhoria das comunidades, setores ou bairros;
- ➡ a utilização de sistemas e procedimentos de atendimento de queixas, denúncias, sugestões e as formas de difundi-las aos cidadãos como manuais para os usuários de serviços municipais bem como a divulgação dos mesmos à população. Internet, guichês, balcões/atendimento telefônico entre outras, também fazem parte desse conjunto.

