

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

ANTONIO CARLOS SARDINHA

Comunicação Pública e participação nos conselhos gestores de políticas públicas – um estudo de caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul

Bauru
2011

ANTONIO CARLOS SARDINHA

Comunicação Pública e participação nos conselhos gestores de políticas públicas – um estudo de caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação, Área de concentração: Comunicação Midiática, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista, campus de Bauru, para a obtenção do título de Mestre em Comunicação.
Orientadora: profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Bauru
Agosto/2011

Sardinha, Antonio Carlos.

Comunicação pública e participação nos conselhos
gestores de políticas públicas: um estudo do Conselho
Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul/ Antonio
Carlos Sardinha, 2011
237 f.

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

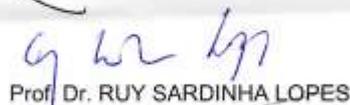
Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual
Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e
Comunicação Bauru, 2011

1. Comunicação pública. 2. Políticas de
comunicação. 3. Participação. 4. Comunicação e saúde
I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de
Arquitetura, Artes e Comunicação. II. Título.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE Mestrado de ANTONIO CARLOS SARDINHA, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DO(A) FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO DE BAURU.

Aos 19 dias do mês de agosto do ano de 2011, às 14:30 horas, no(a) Sala dos Órgãos Colegiados da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY do(a) Faculdade de Ciências e Letras / Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Prof. Dr. RUY SARDINHA LOPES do(a) Instituto de Arquitetura e Urbanismo / Universidade de São Paulo, Prof. Dr. MAXIMILIANO MARTIN VICENTE do(a) Departamento de Ciências Humanas / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação de Bauru, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da DISSERTAÇÃO DE Mestrado de ANTONIO CARLOS SARDINHA, intitulado "Comunicação e participação nos conselhos gestores de políticas públicas de saúde - um estudo de caso". Após a exposição, o discente foi argüido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: aprovado. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.


Profa. Dra. MARIA TERESA MICELI KERBAUY


Prof. Dr. RUY SARDINHA LOPES


Prof. Dr. MAXIMILIANO MARTIN VICENTE

DEDICATÓRIA

*Aos colegas ativistas e militantes dos movimentos sociais por me ensinaram a afinar o olhar
e me chamarem a atenção para as contradições do mundo.*

AGRADECIMENTOS

Com imensa gratidão e afeto, a minha mãe e à memória de meu pai.

A minha família, pela convivência sempre recheada de surpresas importantes.

Com carinho e afeto, à Verônica e Lilian pela convivência diária e por tudo que me ensinaram.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de SP (FAPESP) pelo apoio fundamental no financiamento da pesquisa.

A Emilla, Kely, Tássia, Luana, Alessandra, Cecília, Clodoaldo, Henri, Rosangela, Orlene, Flávia, Juliana, Mauricio, Lúcia, Sandra, Monalisa, Jorge, Alexandre, amigos que me receberam em Bauru e que agora levo por onde andar.

Com saudades, à Nathália e Vânia pelas descobertas.

Com respeito e admiração, à Prof^a. Maria Teresa pela orientação e contribuições.

Ao Prof. Maximiliano pelas referências deixadas na minha formação para pesquisa.

Ao Prof. Jorge, pela oportuna, sensata e saudosa participação em minha formação acadêmica.

Aos meus amigos e colegas pesquisadores e pesquisadoras que buscam estabelecer as pontes necessárias entre a universidade e à sociedade. Obrigado pelo permanente estímulo.

Aos amigos e amigas que na delicadeza que contornam suas diferenças me fazem acreditar que a luta pelo direito ao reconhecimento é a forma mais inteligente que temos para colorir as nossas vidas. Obrigado por me fazerem ser o que sou!

RESUMO

A compreensão das mudanças na sociedade contemporânea passa pela leitura dos fenômenos e práticas comunicacionais. Portanto, pensar a sociabilidade é entender como o campo comunicativo com suas lógicas e práticas afetam as relações sociais. Nesse sentido, a presente pesquisa apresenta contribuições conceituais e metodológicas, a partir de estudo de caso exploratório, sobre essa relação constitutiva da comunicação com as experiências participativas representadas nos conselhos gestores de políticas públicas – espaços que se consolidam na cena democrática brasileira, a partir da redemocratização. O estudo da natureza e dos fluxos informativos, bem como do modelo e práticas de comunicação no contexto do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul na perspectiva da Comunicação Pública, procura discutir como os protocolos comunicativos entre Estado e a Sociedade acompanham a consolidação da configurada democracia participativa no Brasil. Além disso, pontua-se os desafios teórico-epistêmicos e normativos para o campo da Comunicação Pública em meio a esse cenário de demanda por participação na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. As possibilidades de pensar as políticas de comunicação para o controle e participação da gestão pública presumem considerar as práticas comunicativas em uma perspectiva crítica e constitutiva diante do campo político e, particularmente, fortalecer a compreensão da comunicação como mais uma dimensão interdependente de análise das experiências participativas.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Políticas de comunicação. Participação. Democracia deliberativa. Conselhos gestores. Política de saúde.

ABSTRACT

The comprehension of the changes in the contemporary society passes through the reading of communication phenomena and practices. However, thinking the sociability is understanding how the communicative field with its logics and practices affect the social relationship. In this sense, the current research presents conceptual and methodological contributions, from an exploratory case study, about this constitutive relationship of the communication with the participative experiences represented in the management councils of public policies – spaces which are consolidated in the Brazilian democratic scene, from the redemocratization. The study of the nature and informative fluxes, as well as the pattern and practices of communication in the context of the State Health Council from Mato Grosso do Sul in the perspective of Public Communication, tries to discuss how the communicative protocols between State and Society accomplish the consolidation of the configured participative democracy in Brazil. Besides, highlight the theoretical-epistemic and normative challenges to the Public Communication field in this scenery of demand for participation in the formulation, implementation and evaluation of the public policies. The possibilities of thinking the communication policies for the control and participation of public management assume to considerate the communicative practices in a critical and constitutive perspective related to the politic field and, privately, to strengthen the comprehension of the communication as one more interdependent dimension of the analyses of participative experiences.

Keywords: Public Communication. Communication policies. Participation. Deliberative democracy. Management councils. Health policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Paradigmas: Fordismo x Tecnologias da Informação	18
Quadro 2: Relação Informação x Comunicação	46
Quadro 3: Produção social de sentido	57
Quadro 4: Estudo Plano de trabalho da Comissão de Comunicação, Informação em Saúde do Conselho Nacional	132
Quadro 5: Caracterização do Estudo de Caso	138
Quadro 6: Modelo de análise Estudo de Caso	153
Quadro 7: Elementos para coleta de dados	158

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Estrutura interna do Conselho Estadual de Saúde/MS	149
Figura 02: Conselho em Interface com suas redes	151

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CAPÍTULO 1 – A COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	14
2.1 Introdução	14
2.2 O Paradigma Tecnoeconômico	16
2.3 Uma concepção crítica da Sociedade da Informação	25
2.4 Da Sociedade dos Meios à Sociedade Mediatizada	36
2.5 A mediatização como perspectiva comunicacional da Sociedade da Informação	48
2.6 Conclusões do capítulo	59
3 CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA	63
3.1 Introdução	63
3.2 Democracia, participação e políticas públicas	68
3.3 Democracia, participação e o cenário brasileiro	72
3.4 Comunicação, Política Pública e Democracia	81
3.5 Comunicação Pública – perspectivas conceituais e históricas	87
3.6 Conclusões do capítulo – Aproximações entre Comunicação Pública e deliberação	99
4 CAPÍTULO 03 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS – ESTUDO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE DE MATO GROSSO DO SUL	110
4.1 Introdução	110
4.2 Comunicação e Participação no contexto da política de saúde	113
4.3 O SUS e o Campo Comunicação e Saúde	121
4.4 Política de Comunicação, Informação, Informática em Saúde	129
4.5 Questões teórico-metodológicas e o delineamento do Estudo de Caso	136
4.6 O Estudo de Caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul	146
4.7 Considerações sobre o Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul	153
4.8 Comunicação no Conselho Estadual de Saúde – coleta e análise de dados	157
4.9 Análise	161
4.9.1 O Rito Deliberativo no Conselho Estadual de Saúde	162
4.9.2 Comunicação no Conselho Estadual de Saúde	169
4.9.3 Comunicação e Informação no Rito Deliberativo do Conselho Estadual de Saúde	171
4.9.4 Natureza e Dinâmica da Informação no Conselho Estadual de Saúde	185
4.9.5 Apontamentos específicos sobre Natureza da informação	193
4.9.6 Modelos, práticas e dispositivos comunicativos	196
4.9.7 Conclusões sobre a Comunicação Pública no contexto deliberativo	208
CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
REFERÊNCIAS	221
ANEXOS	234

1 INTRODUÇÃO

As possibilidades e o poder conferidos aos sistemas de mídias (CARDOSO, 2010) em que a comunicação é permeada pela apropriação dos artefatos tecnológicos como dispositivos na ambiência tecnoinformacional, física e simbolicamente construída pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs), conferem uma tessitura porosa e contraditória à configurada Sociedade da Informação.

Esse cenário, que condiciona a uma abordagem comunicacional e a um reposicionamento da comunicação superando a matriz informacional, é parte de um esforço de conferir um estatuto, um lugar para o campo da comunicação em meio ao discurso dos fluxos informacionais, apropriados pela ideologia do fim, do culto ao novo e do presentismo (MATTELART, 2005)

O posicionamento da comunicação no triângulo infernal que inclui a identidade e a cultura (WOLTON, 2006) ou na tensão contemporânea envolvendo mutações tecnológicas, explosões e implosões das identidades e as reconfigurações políticas das heterogeneidades (MARTIN-BARBERO, 2006), além da configuração da comunicação mediada pelas técnicas no modelo de acumulação capitalista em tempos de infopolítica (LOPES, 2008), são algumas das leituras que procuram contribuir com um olhar crítico para pensar as práticas comunicativas na Sociedade da Informação.

O debate sobre comunicação ao caminhar para o reposicionamento desse campo no delineamento e afetação das práticas culturais, políticas, econômicas e sociais traz elementos para pensar constitutivamente sua relação na sociedade contemporânea.

O direito à comunicação e sua configuração como política pública são desdobramentos dessa compreensão na medida em que se reconhece que as disputas delineadoras de práticas nas sociedades passa pelo fértil campo simbólico construído a partir (e não apenas por meio) da comunicação mediada pelas tecnologias e organizada pela marcas impressas da atuação das mídias com seus respectivos dispositivos que superam suas dimensões técnicas.

Se pensar as relações de poder em tempos de mídiatização (VIZER, 2008; FAUSTO NETO, 2008; 2010; SODRÉ, 2006, 2007, 2010) é dar centralidade à comunicação e seus dispositivos, o debate envolvendo as disputas simbólicas pelo poder passa pelos embates no interior do Estado como espaço de conflitos por onde nascem políticas públicas e as discussões envolvendo direitos humanos e o exercício da cidadania.

A Comunicação Pública (DUARTE, 2009; MONTEIRO, 2009; BRANDÃO, 2009) se sobressai, nesse sentido, ao pontuarmos o significado das práticas comunicativas potencializadas pelos aparatos técnicos na estruturação, organização e produção de esferas públicas em meio às disputas simbólicas por sentidos na dinâmica de fluxos na lógica das redes (CASTELLS, 2009).

Essa dimensão é ressaltada diante das demandas por participação nos modelos democráticos hegemônicos (SANTOS e AVRITZER, 2002). No Brasil, esse processo é permeado por contradições, experiências distintas e desafios próprios da cultura democrática do país (DAGNINO, 2002; TATAGIBA 2002; AVRITZER, 2002; RAICHELIS, 1998). O autoritarismo social e visões hierárquicas e excludentes da sociedade política são obstáculos para constituição e funcionamento de novos espaços para participação nas decisões sobre políticas públicas, sendo a confrontação desses mesmos padrões um dos principais resultados democratizantes dos novos espaços públicos (DAGNINO, 2002).

Compreender as mudanças e desafios à democracia contemporânea, sobretudo na conjuntura brasileira, é pontuar elementos sobre o que chamaremos de democracia participativa e de seu desdobramento nos espaços institucionalizados de participação nas políticas de Estado, os conselhos gestores de políticas públicas.

A questão central nesse sentido é perceber como as políticas para a Comunicação Pública enquanto modelo teórico-instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre Estado e a sociedade (MATOS, 2009a) acompanham esse movimento de alterações no campo democrático brasileiro.

Considerando que as políticas de comunicação estão de acordo com os níveis e estágios de democratização no Estado (PITTA, 2001), pensar políticas de comunicação no âmbito da Comunicação Pública é repensar modelos existentes em tempos de novas possibilidades para participação democrática no país e de mediação das sociedades, entendendo que a observação desses mesmos modelos deva partir de seus núcleos epistêmicos (FAUSTO NETO, 1995).

É com base nessas referências que consideram ainda as questões epistemológicas e conceituais sobre a comunicação que buscamos pensar a Comunicação Pública nos espaços de participação dos conselhos gestores de políticas públicas como um recorte do campo da Comunicação e Saúde (PITTA, 1995).

Pensar a Comunicação Pública, nesse sentido, é integrá-la a análises proporcionadas pelas novas teorias de democracia, o que incluem obrigatoriamente as formas e capacidade de comunicação da sociedade como parte integrante da formação democrática dos Estados contemporâneos (BRANDÃO, 2009). Esse entendimento, por sua vez, corrobora com a ideia de que a Comunicação Pública institui, segundo Pitta (2001) um *continuum*, um dado padrão de conflitualidade na esfera pública e assim um dado modelo de democracia.

O cenário brasileiro convive em meio à democracia representativa com experiências para deliberação da política pública como é a prática de decisão coletiva dos orçamentos municipais (AVRITZER, 2002) e dos conselhos gestores de políticas públicas (TATAGIBA, 2002; RAICHELIS, 1998).

A preocupação, sob o olhar de outros campos do conhecimento e que particularmente interessa à Comunicação Pública, é entender os desafios e as possibilidades para aprimorar os espaços participativos nesse arranjo político-institucional em consolidação desde a aprovação da Constituição em 1988.

A perspectiva comunicacional sobre essas experiências da chamada democracia participativa passa pela relação elementar entre o direito à informação, o direito à comunicação e o direito à participação, pela consolidação da comunicação como política pública (SIGNATES, 2009) e pela superação do modelo transferencial que organizam e referenciam os protocolos de comunicação no âmbito do Estado, com seus respectivos dispositivos.

Esse posicionamento também constitutivo para a comunicação nos espaços deliberativos, como os conselhos gestores de políticas públicas, busca associar a Comunicação Pública a aspectos sociais e cognitivos da deliberação (CORREIA, 2010; SILVEIRINHA, 2009) por considerar seu papel diante das assimetrias e a ausência de equidade que também permeiam o modelo de democracia deliberativa.

Tomando como base esse contexto, apresentamos estudo de caso (GIL, 2009; DUARTE, 2006; YIN, 2001) que procura – como unidade de análise – mapear e conhecer o fluxo, natureza, dinâmica informativa e modelos de comunicação no Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul.

A vertente exploratória do estudo tem como proposta mapear e entender, na perspectiva da Comunicação Pública, o cenário em que se desenrola a comunicação no contexto deliberativo dos conselhos. A questão central do estudo é delinear modelo teórico-

operativo de uma política de comunicação e informação para o controle social da política de saúde na compreensão de que essa é uma das contribuições das Ciências da Comunicação aos debates sobre democracia e participação.

No primeiro capítulo, aponta-se o que entendemos ser a leitura comunicacional da configurada Sociedade da Informação, antecipando questões de natureza teórica e epistemológicas envolvendo o campo da comunicação e da informação e o entrelaçamento funcional e normativo desses respectivos campos na construção de uma dimensão, escopo e lugar que é próprio ao campo da comunicação diante da alteração paradigmática de uma sociedade dos meios para uma sociedade midiaticizada (VIZER, 2008; FAUSTO NETO, 2008; 2010; SODRÉ, 2006, 2007; 2010)

O segundo capítulo apresenta um panorama histórico e conceitual do debate sobre participação e democracia com a apresentação das principais questões que permeiam as fronteiras entre os modelos democráticos e a Comunicação Pública, com recorte para o cenário brasileiro delineado a partir do marco legal e político que é pano de fundo dessa discussão – a aprovação da Constituição Federal de 1988. A questão central nessa segunda parte é apontar os aspectos que fazem da Comunicação componente estruturante do processo deliberativo que se constroi no espaço político dos conselhos gestores de políticas públicas.

O entendimento sob essa perspectiva delinea o percurso teórico-metodológico que culmina na construção do que apresentamos como proposta de modelo de estudo para referenciar a realização das etapas de coleta e análise de dados do estudo de caso, atendendo recomendações desse delineamento de pesquisa (GIL, 2009) e do desenvolvimento teórico pertinente a Ciências da Comunicação (BARROS e JUNQUEIRA, 2006). É, portanto, dessa reflexão teórico-metodológica sobre o estudo de caso e sobre o campo Comunicação e Saúde (CARDOSO e ARAÚJO, 2009), que nos ocuparemos no terceiro capítulo com a finalidade de apresentar os aspectos centrais envolvendo a natureza, dinâmica dos fluxos de informação e do modelo de comunicação que organiza as práticas comunicativas no interior dos conselhos gestores.

Por fim, apresentamos nas considerações finais o modelo teórico-operativo nos moldes de uma política de comunicação (DUARTE, 2009), propondo um conjunto integrado de definições, parâmetros e orientações, sob um corpo coerente de princípios norteadores, para a gestão dos processos de comunicação nos conselhos gestores de políticas públicas.

2 CAPÍTULO 01 - A COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Introdução

A leitura da sociedade contemporânea tomando como referência a Comunicação como campo de conhecimento tem apontado para uma multiplicidade de abordagens teóricas, que se aproximam quanto aos posicionamentos sobre sua centralidade como arena simbólica para produção de sentido, institucionalizada nas mais diversas mídias e mediada pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) com relativa capacidade de afetar as práticas políticas, culturais e as relações sociais nos espaços públicos e privados.

A percepção do papel da comunicação como fenômeno constitutivo da produção e reprodução da realidade social tem crescido na medida em que se aprimoram os artefatos técnicos de transmissão de dados e informação. Embalada pela supremacia da técnica como discurso hegemônico que significa e dimensiona as práticas comunicativas está outro discurso significativo que estrutura o paradigma que sustenta a caracterizada Sociedade da Informação, o da comunicação triunfante (WOLTON, 2006).

Em um tempo que tecnicamente estão dadas condições materiais para trocas simbólicas entre os sujeitos, pensar na comunicação para salvá-la, ou melhor, resgatá-la em sua dimensão normativa é importante para sua ressignificação em meio ao acelerado processo de mudanças que tem tomado as sociedades contemporâneas, tendo as tecnologias da informação e da comunicação (TICs) como subsidiárias dessas transformações em nível global.

Do ponto de vista material estão dadas as condições para prática comunicativa, mas simbolicamente não se chega a sequer a um dos níveis mais elementares da comunicação – o relacional, da interação.

Em parte, uma confusão estatutária que confunde a informação e a comunicação, somada a uma concepção informacional que reduz a comunicação a um processo de transferência de informações de um pólo a outro fez com as investigações, assim como os problemas e as saídas para os desafios comunicacionais das sociedades acabam restritos a demandas externas, utilitárias e alheias ao sentido que essa prática assume na tessitura da sociabilidade.

Não nos referimos apenas ao debate que busca, do ponto de vista acadêmico, localizar a comunicação como campo ou disciplina (MIÉGE, 2000; MARTINO, 2003, 2005; SODRÉ,

2007), mas também ao sentido que tem a Comunicação como fenômeno de natureza conceitual peculiar que de modo constitutivo está imerso e explica arranjos, tensões e conflitos envolvendo a sociedade contemporânea. Isso presume perceber a Comunicação em meio ao triângulo infernal definido por Wolton (2006) que inclui ainda identidade e cultura.

É, ainda, posicioná-la em outra triangulação – Comunicação, Poder e Mercado – na abordagem por uma perspectiva histórica que revela um arranjo societário que, contraditoriamente, apoia-se na apropriação da técnica, da instrumentalidade conferida ao poder de comunicar para negar as contradições e os jogos de força e poder que organiza a sociedade e as complexidades do vínculo social ao longo do tempo (MATTELART, 2005; 2006)

Nesse sentido, é necessário apontar o lugar da Comunicação na sociedade contemporânea conhecida como Sociedade da Informação, Sociedade do Conhecimento, Sociedade em Rede, Sociedade Digital, compreendendo alguns dos fundamentos dessa organização societária que, apesar das múltiplas nomenclaturas, apresenta uma configuração característica e central quando nos referimos aos processos econômicos, políticos e sociais predominantes nesse cenário.

A configuração histórica em questão começa a ser desenhada, a partir do fim da década de 1960, com novas forças produtivas e mecanismos de gerenciamento, novas formas de articulação entre produção e consumo e alterações nos modos de vida, nas formas de exploração do trabalho ante o capital, além de novas instituições e organizações capazes de assegurar a acumulação do sistema capitalista (LOPES, 2008).

A leitura sugerida de aspectos geopolíticos, econômicos e culturais passa pelo entendimento crítico do determinismo da técnica e de uma ideologia, a da Comunicação sem precedentes que organizam o imaginário quase mítico em torno do papel e da dimensão que informação, comunicação e tecnologia pretensamente assumem no direcionamento da sociabilidade.

Essa indicação presume revelar o fundamento do paradigma informacional sobre a comunicação como objeto conceitual (SODRÉ, 2007), em um cenário geopolítico que estrutura sob o signo da Sociedade da Informação um discurso legitimador de práticas que estão profundamente associadas a uma hegemonia política, econômica e militar que se apropriou da informação e de técnicas para construção de um modelo societário excludente (MATTELART, 2006; LOPES, 2008; BOLAÑO, 1997).

A comunicação é parte, meio e fim dessa construção societária, mas perceber criticamente essa relação é partir de uma preocupação teórica e epistemológica, capaz de referenciar o que está naturalizado no paradigma sócio-técnico (CASTELLS, 1999; 2009) ou o paradigma tecnoeconômico (LASTRES e FERRAZ, 1999) convencionados como definidores dessa sociedade informacional.

A tentativa de desvelar a ideologia que sustenta a Sociedade da Informação, apresentando antes de tudo a configuração dos elementos que organizam esse nada novo modelo societário, leva-nos a pensar a relação que a comunicação estabelece, em meio ao discurso informacional, na afetação de outros campos no entendimento do complexo fenômeno de midiaticização (FAUSTO NETO, 2008; VIZER, 2008, SODRÉ, 2006, 2007, 2010).

A midiaticização, nesse caso, é uma chave interpretativa a imprimir inteligibilidade e produção de sentido e torna-se importante para pensar a passagem de uma sociedade dos meios para uma sociedade midiaticizada, organizada por uma cultura tecnológica (VIZER, 2006; 2008).

Essa abordagem que referendamos como comunicacional – em detrimento da instrumentalidade da racionalidade técnica da modernidade que hegemonicamente significou as práticas comunicativas mediadas tecnologicamente (SOUZA, 2009) – é o que consideramos ser a questão central, do ponto de vista teórico-epistemológico, para referenciar a compreensão de discursos que povoam e sustentam a ideologia da comunicação plena, das trocas indiscriminadas e da fluidez permanente, assim como da horizontalidade das relações econômicas, políticas e sociais quando a Sociedade da Informação é reduzida a dimensões técnico-funcionais sobre a comunicação e a informação.

2.1 O Paradigma Tecnoeconômico

A compreensão dos fundamentos que dão sentido à Sociedade da Informação passa pela compreensão dos termos usados para nominá-la. Para Mattelart (2006), a ideia de uma sociedade regida pela informação está inscrita no código genético do projeto de sociedade inspirado pela mística do número, o que inicia antes mesmo da entrada da informação na língua e cultura da modernidade. Esse projeto é anterior e começa ser organizado nos séculos XVII e XVIII com a matemática modelizando o raciocínio e a ação útil, ressoando depois nos princípios universais e no modelo de igualdade da Revolução Francesa.

Mas foi somente a partir da Guerra Fria e com o caminho aberto no rastro da Inteligência Artificial que uma mística do progresso eletrônico referencia a sociedade dita pós-industrial, denominação de Daniel Bell no livro *O Advento da Sociedade pós-industrial* (1973), do informacionalismo - em referência a Castells (1999) ou da acumulação flexível ou pós-fordista do regulacionismo francês nas expressões citadas por Lopes (2008).

As mudanças tecnológicas (sobretudo nas tecnologias da informação e comunicação) que acompanham um movimento geopolítico de controle do espaço, de avanço no jogo de forças para definir uma geopolítica atrelada a interesses econômicos e militares que acompanha o período de guerras mundiais e conflitos subsidiários (MATTELART, 2006) vão mexendo com o tecido das sociedades em um movimento rumo à reconfiguração das relações econômicas, políticas e culturais.

Lastres e Ferraz (1999) sustentam que as mudanças em curso no cenário econômico contemporâneo acontecem com a emergência de um paradigma tecnoeconômico das tecnologias da informação em que informação, conhecimento e aprendizado são conceitos fundamentais. Para os autores, mesmo presentes na constituição de pilares de diferentes modos de produção, a utilização de informação e conhecimento nos processos produtivos possuem especificidades na contemporaneidade que desafiam a teoria econômica tradicional de base neoclássica.

Tomando como referência a chamada economia da inovação, com tese oposta da teoria econômica neoclássica que entende a tecnologia como fator externo e tende a torná-la mercadoria a ser vendida, transferida e que considera a informação e conhecimento como sinônimos, essa abordagem sustenta um papel mais sólido a esses dois processos.

O entendimento é que há conhecimentos codificáveis, transformados em informação, e conhecimentos tácitos de difícil codificação e atrelado a contextos e formas de interação social específicos. E, nesse sentido, ao contrário dos economistas ortodoxos, a escola neoschumpeteriana aponta a importância de esforços explícitos para geração de novos conhecimentos como também sua introdução e difusão no sistema produtivo. Esse processo conduz a inovações que, por sua vez, é fundamental para o desenvolvimento (LASTRES e FERRAZ, 1999).

Esse entendimento consolidou os conceitos que deram bases para a identificação pelo sistema produtivo de uma dinâmica de geração de inovações tecnológicas e organizacionais que alteram o arranjo produtivo.

Paradigma	Fordismo	Tecnologias da Informação
Início/término	1920/30 a 1970/80	1970/80 a ?
Principais inovações técnicas	Motores à explosão, prospeção, extração e refino de petróleo e minerais e produção de derivados	Microeletrônica, tecnologia digital, tecnologias da informação
Principais inovações organizacionais	Sistema de produção em massa, “fordismo”, automação	Computadorização, “sistematização” e flexibilização, interligações em redes, “Just in time”, inteligência competitiva etc...
Lógica de produção quanto ao uso de fatores-chave	Intensiva em energia e materiais	Intensiva em informação e conhecimento, preservação ambiental e de recursos
Padrões de produção predominantes	Aumento significativo de oferta de bens e serviços, padronização, hierarquização, departamentalização, veloz obsolescência de processos e produtos, cultura do descartável, concorrência individual e formação de cartéis	Transmissão e acesso rápidos a enormes volumes de informação, customização, interligação em redes, cooperativismo, aceleração de obsolescência de processos, bens e serviços, experiências virtuais, aceleração do processo de globalização sob domínio do “oligopólio mundial” com maior hegemonia dos EUA
Setores alavancadores de crescimento	Indústria de automóveis, caminhões, tratores e tanques, indústria petroquímica, indústria aeroespacial, indústria de bens duráveis	Informática e telecomunicações, equipamentos eletrônicos, de telecomunicações e robótica, serviços de informação e outros tele-serviços
Infraestrutura	Autoestradas e aeroportos	Infovias, redes, sistemas e softwares dedicados
Outras áreas crescendo rapidamente	Microeletrônica, energia nuclear, fármacos, telecomunicações	Biotecnologia, atividades espaciais, nanotecnologia
Principais setores atingidos negativamente pelas mudanças, sofrendo importantes transformações	Setores produtores de materiais naturais (madeira, vidro e outros de origem vegetal e mineral), formas e vias de transportes convencionais (navegação fluvial e marítima)	Setores intensivos em energia, minerais e outros, recursos não-renováveis (geologia, mineração e produção de materiais convencionais), meios de comunicação tradicionais (correio, telefone)

Forma de intervenção e políticas governamentais	Controle, planejamento, propriedade, regulação, Welfare State	Monitoração e orientação, coordenação de informações e de ações e promoção de interações, desregulação e nova regulação, <i>New Deal</i>
---	---	--

Quadro 01: Paradigmas: Fordismo x Tecnologias da Informação Fonte: Lastres, 1940 (*apud* Lastres e Ferraz, 1999)

O recurso informação e conhecimento são aparatos responsáveis por dinamizar esse processo de acumulação, em função do avanço nas tecnologias que oferecem a infraestrutura para dinamizar essa conformação societária que resulta de avanços científicos e tecnológicos, mas também de pressões competitivas e sociais ávidas em buscar meios para superar os limites trazidos pelo modelo cumulativo.

É a saída do fordismo à acumulação flexível: flexibilização dos processos e mercado de trabalho, dos produtos e padrões de consumo (HARVEY, 2000), abrindo com isso novas possibilidades para esse sistema de produção e acumulação de riquezas.

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidade fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais (HARVEY, 2000, p.148)

Na década de 1980, o resultado dos esforços para explicar as diferentes dinâmicas e padrões de geração, uso e difusão de tecnologias e inovações associadas estruturou o Paradigma Tecnoeconômico das tecnologias da informação que na década seguinte é seguido pelo desenvolvimento de teorias associadas à economia da informação, conhecimento e inovação (LASTRES e FERRAZ, 1999). O termo tecnologia da informação engloba a convergência de áreas como informática, (tele) comunicações, ciência da computação, engenharia de sistemas e software.

O conjunto interligado de inovações nessas áreas reduziu os custos de armazenamento, processamento, comunicação e informação. A microeletrônica resolve desafios do sistema produtivo com a diminuição dos tempos mortos, o controle e gerenciamento de informações e aumento da variedade de insumos e produtos que, por sua vez, são combinados com ampla

aplicabilidade, crescente demanda e custos menores responsáveis por aumentar paralelamente a capacidade técnica do sistema produtivo.

A base estrutural e operacional oferecida pelos avanços nas tecnologias de informação e da comunicação permite explorar a potencialidade da informação e do conhecimento, contribuindo para a estruturação das bases dessa modalidade de organização da produção, circulação e consumo de riquezas. Para Harvey (2000) o capitalismo se organiza ainda mais com a flexibilização, mobilidade no mercado de trabalho, nos processos de trabalho e no mercado de consumo que é acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional.

Na ausência de limites sociais, físicos e de outra ordem, a economia de mercado adota uma qualidade dinâmica e expansiva, tendo como um dispositivo central a organização em rede dos processos sociais. As redes (sob a figura da Internet) organizam a lógica produtiva, multiplicando a capacidade de inscrição no tempo e espaço do mercado e da economia (TERCEIRO e MATÍAS, 1997).

Essas seriam as bases (ou infraestrutura) do que os autores consideram como uma nova economia em que as fontes de valor são as informações e ideias em formas de inovações, os lugares são tomados pelo espaço dos fluxos e o tempo, aniquilado pela lógica atemporal. Nesse sentido, o valor surge da capacidade (e demanda) permanente de organizar um suposto tempo futuro. A nova economia, uma economia da atenção e da emoção, trabalha com a contraditória relação de excesso e escassez de informação como fonte de valor no jogo de acumulação.

A apropriação pelo modelo de acumulação capitalista da capacidade de processar símbolos cria dimensões amplas para sustentar esse modelo. Para Castells (2010), o processo de desenvolvimento do conhecimento em nosso tempo ou, de maneira equivalente, o processo de criatividade e sua derivada, a inovação, flutuam em nosso entorno por meio de comunicação e em sua tecnologia, baseada na microeletrônica digitalizada, construída e transmitida pelas telecomunicações, redes informáticas e base de dados (CASTELLS, 2010, p.184).

No delineamento sugerido para a sociedade contemporânea, Lastres e Ferraz (1999) apontam para a exploração intensa da dimensão informacional do espaço não só na esfera econômica, mas em outras dimensões da vida cotidiana.

Para Castells (2009) esse contexto histórico é marcado por processos contemporâneos da globalização e o nascimento da Sociedade em Rede, que dependem das redes de comunicação que processam o conhecimento e as ideias para criar e destruir a confiança, a fonte decisiva de poder – percebido em uma perspectiva relacional.

É nesse sentido que as redes de poder socioespaciais – locais, nacionais e globais – em intersecção configuram para Castells a sociedade contemporânea, na medida em que as relações de poder existem nas estruturas sociais concretas que se fazem a partir das formações espaço-temporais criadas nessa estrutura das redes.

A estrutura social, entendida por Castells (2009) como acordos organizativos humanos em relação com a produção, consumo, reprodução, a experiência e o poder expressados mediante comunicação significativa codificada pela cultura, são compostas por redes ativadas por tecnologias digitais da comunicação e de informação baseada na microeletrônica, características do que entende como Sociedade em Rede.

São nas redes como importantes meios para a interação social e a produção de significados que acabam criadas as condições para comunicar e para impor-se na comunicação, em uma lógica de inclusão e exclusão dos sujeitos.

En términos teóricos, la sociedad red debe analizarse, en primer lugar, como una arquitectura global de redes autorreconfigurables, programadas y reprogramadas constantemente por los poderes existentes en cada dimensión; en segundo lugar, como el resultado de la interacción entre las diferentes geometrias e geografias de las redes que incluyen las actividades básicas, es decir, las actividades que configuran la vida y el trabajo en la sociedad, y en tercer lugar, como el resultado de una interacción de segundo orden entre estas redes dominantes y la geometria y geografía de la desconexión de las formas sociales que quedan fuera de la lógica de redes global (CASTELLS, 2009, p.53).

Nessa sociedade, as diversas redes como estruturas multidimensões tem distintas lógicas para criar valor. O valor para Castells é uma expressão de poder e quem o ostenta decide o que é valioso no ineditismo de que essa relação tem capilaridade global e arquitetura em rede. Nesse sentido, as relações de poder estão relacionadas na construção social do tempo e espaços, condicionados pelas formações espaço-temporais operadas pela dinâmica das redes na modelagem de espaços de fluxos e o tempo atemporal (CASTELLS; 1999, 2009).

Lastres e Ferraz (1999) apontam que essa centralidade da informação e conhecimento nos processos econômicos afetam práticas sociais em outros espaços que operam fora da virtualidade.

Nesse contexto, a comunicação é configurada por vias estratégicas, como instrumentos de uma realidade complexa. Segundo Souza (2009), a pluralidade de interesses definidos sobretudo a partir do econômico leva à gestão política que instrumentaliza os meios de comunicação. Para o autor, a modernidade capitalista sustentada na possibilidade de poder emancipador da razão e da técnica permitiu o florescimento de práticas de condução da sociedade voltada para fins e meios, determinação da produção sobre o consumo e a definição do lucro como matriz de realização do sistema (SOUZA, 2009, p.49). Nesse contexto, a comunicação é enquadrada funcionalmente nos moldes da teoria da informação (WOLF, 1995).

Para Souza (2009), o desenvolvimento dessa estratégia instrumental e informacional da comunicação – que mais adiante voltaremos a tratar – indica que a significação do binômio produção/emissor é tão importante que o próprio meio como suporte tecnológico pode se converter em si mesmo como meio-mensagem.

As rupturas de tempo e espaço, meios e fins, produção e recepção, propiciadas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, se expressam pelas possibilidades da velocidade nas infovias, nas inúmeras dimensões do ciberespaço, nas alternativas criadas pelo mundo digital, nas acepções possíveis do virtual e do hipertextual, nas potencialidades presentes na criação e na estética. (...) O computador, a internet, os blogs, os games, o Youtube, o Orkut são exemplos de como as tecnologias e linguagens se aglutinam em um mundo de mutações que não se resumem às tecnologias, mas chegam à matriz dos processos que as fundamenta, ao mesmo tempo em que as diferenciam como resultados na cultura, na política e na economia, na construção do saber e do poder (SOUZA, 2009, p.55-56)

Outro debate envolvendo a comunicação é o que a relaciona no contexto das organizações de forma a posicioná-la diante das estratégias e políticas organizacionais para sobrevivência institucional de organizações (FELIX, 2003; NONAKA e TAKEUCHI, 1997; MARCHIORI; 2006; DIAS e BELLUZZO, 2003; KUNSCH, 2003, 2008; CARVALHO, 2006).

É como se o discurso da gestão como parte do imaginário que sustenta, juntamente com o determinismo tecnológico, a supremacia da ideologia tecnicista (WOLTON, 2010) fosse pensado instrumentalmente na disputa por recursos em tempos de *infopolítica* (LOPES, 2008).

A gestão entendida menos como uma ferramenta operativa e mais como um dispositivo de intensa potencialidade regulatória busca, a partir da apropriação dos recursos técnicos, potencializar o valor da informação e do conhecimento no processo de acumulação.

Nesse caso, a Gestão da Comunicação é reduzida a um processo que organiza e regula a circulação da informação concebida como produto, substância e/ou matéria-prima, com potencialidade para ser consumida (CARVALHO, 2006; BELLUZZO, 2004).

Em linhas gerais, a comunicação é meio para realização dos processos de gestão de informação e do conhecimento aplicados à gestão de organizações imersas em cenário de disputas econômicas na Sociedade em Rede.

A comunicação tem papel importante nesse cenário em que a informação, seu gerenciamento e apropriação estratégicos em meio aos fluxos informacionais facilitados pela presença das tecnologias digitais organizam o processo produtivo e se tornam fonte para a inovação que direciona os processos de acumulação.

Para Belluzzo (2004), na chamada economia do conhecimento, a concorrência entre as organizações baseia-se em sua capacidade de adquirir, tratar e interpretar a informação de forma eficaz. O conhecimento gerado desse processo é difundido e transmitido pelo uso de canais de comunicação e da coordenação dos processos comunicacionais.

É um processo que começa com a organização e agrupamento de dados de forma a adquirirem valor adicional ao que proporcionado pelos dados analisados isoladamente. A informação que resulta desse processamento é considerada de qualidade quando esse mesmo processo de tratamento é eficaz e os dados são completos nas dimensões apontadas por Felix (2003): tempo (prontidão, aceitação, frequência e período), conteúdo (previsão, relevância, integridade, concisão, amplitude e desempenho) e forma (clareza, detalhe, ordem, apresentação e mídia).

O valor da informação no cenário de gerenciamento estratégico pelas organizações para qualificar os processos de gestão na disputa por dividendos econômicos e apropriação de recursos informacionais e cognitivos dos indivíduos é medido pelo custo-benefício entre a qualidade de uma informação e o desempenho proporcionado por ela (FELIX, 2003).

A gestão da informação, portanto, torna-se um pressuposto para outro processo atrelado ao cenário contemporâneo, a gestão do conhecimento-informação entendida e aplicada. Para Belluzzo (2004), a informação somente se transforma em conhecimento considerando o fator tempo que permite assimilá-la e vivenciá-la. O conhecimento é um conjunto formado por experiências, valores, informação de contexto, criatividade aplicada à avaliação de novas experiências e informações (BELLUZZO, 2004, p.223).

Para Carvalho (2006) a informação por si só não tem valor por ser matéria-prima de um processo maior. O valor está na geração de mudanças e estas só ocorrem quando faz sentido. O processo de geração de sentido e valor só é possível quando a informação é comunicada.

(...) no âmbito organizacional já não basta mais fazer circular apenas informações. É necessário passar da sociedade da informação para a sociedade do conhecimento, ou seja, a uma sociedade que consiga agregar valor a informação que recebe, dando-lhe sentido e produzindo inovações que a façam avançar sócio, política e economicamente. De nada adianta gerar informação e fazê-la circular se essa não trouxer benefícios para a organização e para a sociedade, no sentido de produzir melhores desempenhos e condições de vida e inclusão. (CARVALHO, 2006, p. 04)

Essa indicação é importante para a consolidação da ideia de Gestão do Conhecimento como um processo sistematizado de captura, armazenamento, comunicação, disseminação e síntese que procura não só em gerenciar informação.

A ideia de gestão da informação, do conhecimento e da comunicação reflete esse sistema de apropriação da informação como insumo estratégico para indivíduos, grupos e organizações, em um cenário de competitividade potencializado pela presença da técnica como artefato e dispositivo na conformação de lógicas econômicas, que se apropriam de cultura permeada pelo tecnicismo, formato pela utopia da técnica (MUSSO, 2006) e constituída de objetos e linguagens para propor domínios que cria espaços e regula tempos sociais (BELLUZZO, 2004).

Para Marchiori (2006), as organizações devem possuir capacidade e infraestrutura, acesso à informação e conhecimento e uma das mais importantes tendências – alta habilidade humana, geradora da competitividade dessa nova força de trabalho. A geração de conhecimento e a capacidade tecnológica são para a autora as ferramentas-chaves para a competição entre as organizações. Essa é a função primordial da comunicação estratégica: a produção de conhecimento em diferentes níveis e mundos (MARCHIORI, 2006, p.51).

A Gestão do Conhecimento, como mais um discurso a povoar o cenário caracterizado pela Sociedade da Informação, é um processo intimamente relacionado a outro, o de comunicação nas organizações, que, por sua vez, pensado de forma abrangente, refere-se ao planejamento e controle de ações aptas a gerir fluxos de conhecimento em sua vertente explícita e tácita (NONAKA e TAKEUCHI, 1997), pressupondo a identificação, aquisição,

armazenamento, compartilhamento, criação e uso do conhecimento para potencializar processos organizacionais em qualquer contexto (LEITE e COSTA, 2007).

Essa compreensão da Gestão do Conhecimento inclui a Gestão da Informação como um de seus componentes, principalmente aos processos ligados a captura e armazenamento de conhecimento tácito, e tem claro que conhecimento e informação não são sinônimos, embora estejam relacionados em uma escala que começa com dados, passa pela informação e chega ao conhecimento.

A comunicação vista sob a ótica do campo da Comunicação Organizacional em Marchiori (2006) é basicamente um processo de troca de informações que sustenta a organização na medida em que contribui para o que já definimos como gestão da informação e do conhecimento como processos delineadoras da sobrevivência institucional em meio à competitividade e disputas políticas e econômicas na configurada economia informacional.

Para Kunsch (2009a) a comunicação deixa de ter uma função meramente tática e passa a ser considerada estratégica. Ou seja, deve contribuir para que as organizações cumpram sua missão, seus objetivos globais, além de colaborar para a fixação pública dos seus valores e ações para atingir seu ideário de visão no contexto de uma visão de mundo, sob a égide dos princípios éticos (KUNSCH, 2009a, p. 115).

2.3 Uma concepção crítica da Sociedade da Informação

Na compreensão de Bolaño (1997) a essência da atual fase de reestruturação do capitalismo é justamente os processos convergentes do que chama de subsunção do trabalho intelectual e de intelectualização geral dos processos de trabalhos. Se a revolução tecnológica marca o desenvolvimento capitalista e oferece possibilidades liberadoras, o fetichismo proporcionado pelo progresso técnico, ao mesmo tempo, nega essas possibilidades.

Na crítica à antropologia do ciberespaço – um espaço do saber – e à ideia da inteligência coletiva de Lévy (1998), Bolaño (1997) vê esse espaço como uma criação do modelo capitalista.

A existência de uma tecnobiosfera, fruto de um passo metaevolutivo (LÉVY, 2004) em que o espaço virtual é criado pela ambiência tecnológica constitutiva da temporalidade/espacialidade dos fluxos não é desconsiderada da necessidade (contraditória) de superação que o próprio regime de acumulação capitalista o impõe.

Essa esfera pública global não pode ser lida fora das assimetrias e hierarquias próprias do capitalismo, que para Bolaño (1997) repõe em nível global as condições de criticidade e exclusão típicas da esfera burguesa clássica. Nessa configuração, os intelectuais coletivos são proletários intelectualizados e trabalhadores intelectuais em fase acelerada no que chama de subsunção dessa forma de trabalho. Assim, as possibilidades de autonomia dessa esfera pública global e de seu potencial a vida humana esbarra em superar as contradições do modelo de acumulação que sustenta.

Nessa mesma direção, o advento e a difusão do paradigma tecnoeconômico e a correlata aceleração do movimento de globalização resultam e são reflexos de mudanças político institucionais, conforme destacam Lastres e Ferraz (1999).

Dentre as mudanças destaca-se a liberalização e desregulação dos mercados mundiais, em especial do sistema financeiro e do mercado de capitais, associados às crescentes pressões para maior competitividade nos planos nacionais e internacionais. Para Lastres e Ferraz (1999), o processo de globalização econômica é destacado particularmente pelo processo de globalização financeira.

Por essa perspectiva, não é estranha a forte articulação entre o desenvolvimento de novas tecnologias da informação e o setor financeiro em um movimento de concentração e centralização decisória e, por outro lado, desconcentração na apropriação de recursos cognitivos e do trabalho intelectual que organizam o processo produtivo.

Ao analisar a questão tecnológica, a informação e o conhecimento no movimento do capitalismo, Lopes (2008) oferece um enquadramento para a leitura da configuração sociotécnica que organiza o paradigma tecnoeconômico descrito anteriormente. Ao pontuar que o debate sobre TICs e as dimensões produtiva de recursos informacionais e cognitivos não podem escapar – porque são parte – do movimento contraditório e societário do modelo de acumulação capitalista, do exercício da hegemonia política e de sua respectiva lógica cultural, Lopes (2008) chama a atenção para as limitações para a arquitetura que Castells (1999) desenha como sendo a Sociedade em Rede – abordagem quase paradigmática para o caracterizar as mudanças que remodelaram a dinâmica da sociedade contemporânea.

Os discursos do novo – nova economia, novas formas de trabalho – que passam a representar a configurada economia do conhecimento, da cultura colaborativa e da aprendizagem, que descrevemos são relativizados, permitindo em uma perspectiva crítica

equacionar todo o debate subsequente envolvendo a comunicação nas estratégias de sobrevivência que Estados, organizações e empresas diante do novo cenário.

Essa leitura é importante para referenciar a reflexão empenhada em compreender nuances da Sociedade da Informação que são fundamentais para a leitura sobre a Comunicação nesse mesmo contexto que apresentaremos adiante. Sem negar a centralidade da informação e do conhecimento e das TICs na reprodução do capital, Lopes (2008) não compartilha da ideia de que forças microeletrônicas um papel social e econômico que efetivamente não tem.

Para Lopes (2008), há determinismo presente na concepção das TICs como meios para uma regulação econômica, com capacidade de desenvolvimento de uma economia não mercantil, de uso elevado e estratégico das capacidades cognitivas e sógnicas alterando a força e o processo de trabalho (imaterial). Essa compreensão está alicerçada na tensão permanente entre a racionalização e a racionalidade entre técnica e o mundo da vida e também no papel produtivo da comunicação (meios), da informação e da cultura diante do processo de acumulação de capital e a demanda por reprodução simbólica do mundo vivido (LOPES, 2008).

A questão central para o autor, não contemplada nas análises, é o esclarecimento das marcas distintivas, do regime de acumulação contemporâneo, isto é, a transformação da virtualidade técnica, como o desenvolvimento das TICs, em principal fato econômico, o que não confere ao sistema nova regulação, mas acirra-lhe o descontrole (LOPES, 2008, p. 23).

Nessa reacomodação do capitalismo, destaca-se ainda sua expansão para territórios ainda não plenamente apropriados e de natureza imaterial como cultura, o afeto, o *bios* (vida). Esse território tem os meios de comunicação como componentes importantes. As tecnologias e o arranjo que elas permitem, facilitando a flexibilização, os fluxos, a compressão espaço-tempo servem como estruturas fundamentais para o capitalismo contemporâneo, com contradições pouco ressaltadas.

O que essa imersão na esfera da produção-consumo do conhecimento-informação evidencia é, pois, a própria contradição em processo do atual estágio do capitalismo. (...) ao tentar superar as contradições do estágio anterior, o capitalismo, impulsionado pelo desenvolvimento das forças produtivas, ousou apropriar-se do “fundo humano de conhecimento”, ou, nas palavras de Marx, do “intelecto geral”, o preço pago foi a perda de adequação entre a matéria e o processo de valorização, a dependência em relação ao trabalho vivo (ainda que enquanto sujeito efetivamente negado) e o girar em falso dos elementos que permitiam sua medida econômica. (LOPES, 2008, p.91)

As tecnologias e as possibilidades oferecidas pelo avanço das TICs, o desenvolvimento informacional da sociedade em rede defendido por Castells (1999) são determinados pela propriedade com fins de acumulação e não o contrário. Está na relação entre as esferas política e econômica a origem, disseminação e operacionalização do novo processo de mundialização do capital, conforme Lopes (2008).

Isso por considerarmos, com base em Herscovici (*apud* LOPES, 2008), as duas dimensões das TICs: de um lado improdutivas, por atuarem na regulação dos mercados, na facilitação de fluxos e na compressão do tempo-espaço e, de outro, produtiva, por se concretizarem em determinadas produções sociais como produtos, serviços e sistemas organizacionais.

No primeiro caso, aponta-se que pelas TICs foi possível garantir a mobilidade e fluidez produtiva, em um ajustamento do tempo e espaço necessário como sendo a segunda questão importante para reacomodação do processo de acumulação que relaciona as tecnologias, a informação e a comunicação, anulando o espaço pelo tempo, diminuindo o tempo de giro do capital, e a possibilidade de absorver parte dos excedentes e força de trabalho mediante investimentos em projetos de capital de longo prazo ou gastos sociais (LOPES, 2008, p.157)

É na relação entre as duas dimensões das TICs que podemos tomar como referência para pensar no reposicionamento do trabalho vivo e na constituição de uma nova forma de poder que ajudam na sustentação do capitalismo em sua face mais contemporânea. No primeiro caso, a ancoragem do capitalismo no conhecimento, nas tecnologias e nas experiências de vida de trabalhadores e consumidores cria uma dependência das capacidades cognitivas, sígnicas e afetivas presentes no corpo e na mente dos trabalhadores. No segundo caso, o prolongamento da lógica econômica para a cultura e as experiências da vida em uma assunção da vida pelo poder (na via da biopolítica foucaultiana) elaboram subjetividades, formas sociais de vida.

Da mesma forma que a biopolítica impôs um arranjo especial que articulasse mecanismos decisivos de controle sobre o corpo, normatizando comportamentos, a *infopolítica* impõe ajustes espaciais, controles, inclusões e exclusões juntamente com a codificação em uma linguagem informacional e passível de controle instrumental das senhas, códigos e dados.

Esse reducionismo, que configura a vertente informacional da Sociedade da Informação, é responsável segundo Lopes (2008) pelo deslize do significante sobre o significado e pelo abandono de conceitos como verdade, a causalização da história, o sujeito, afinal, “nada há fora do texto”, quanto pela inflação de uma cultura destituída de *ethos* antagônico (LOPES, 2008, p.182).

Na leitura geopolítica, sugerida por Mattelart (2006), uma nebulosa semântica do globalismo fabricou o novo senso comum. A uniformização do mundo começa com a padronização da língua, que retira a memória das palavras e as afastam de seu sentido. Nessa perspectiva, um termo pode ser expropriado em favor de uma concepção de mundo. Foi assim com a ideia de mundialização, proveniente de uma longa tradição de um internacionalismo democrático, expropriada em favor do ultraliberalismo (MATTELART, 2006, p.7).

A situação se repete com a ideia de uma sociedade da informação, promovida como paradigma dominante para marcar a presença de um tempo presente mediado e midiaticizado pelas novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs).

A construção de um imaginário de fluidez de informações indiscriminada e livre circulação de informações pelos recursos tecnológicos, assim como a ideia de transparência e participação, associadas a um discurso do fim das ideologias, do engajamento e da negação da política (MATTELART, 2006), compõem uma trama que autonomiza e dissolve a complexidade dos vínculos sociais e políticos em favor do discurso do mercado e das novas tecnologias.

O conhecimento, em especial, ao virar mercadoria, integra-se a estratégias industriais, comerciais, políticas e militares em um processo de legitimação em pretense consenso. Fazendo referência a Lyotard, Mattelart (2006) aponta o processo de legitimação do saber nesse contexto de hegemonia do discurso informacional:

(...) um sistema informático será legitimado somente se suscitar a invenção de ‘cartadas’ novas nos jogos que existem ou a invenção de novos jogos. A linguagem da operatividade no sentido dos tomadores de decisão e do capital está, com efeito, na direção oposta da multiplicidade dos jogos de linguagem (MATTELART, 2006, p.102).

A informação como categoria estratégica para nomear a contemporaneidade está inserida nessa disputa por sentidos. A tendência de associar a informação a termos

provenientes da estatística (dados) e vê-la somente onde há dispositivos técnicos fortalece uma concepção instrumental sobre a nominada Sociedade da Informação.

E esse é um dos fatores que acabam mitigando as implicações geopolíticas da expressão (Sociedade da Informação) que supostamente designa, segundo Mattelart (2005), uma nova visão de mundo. É por isso que sugere uma sociedade dos saberes (e não apenas do conhecimento) capaz de interferir na expansão dos monopólios cognitivos e nas lógicas de rentabilidade financeira, tentando assim potencializar a capacidade coletiva para desenvolver as inovações de interesse geral (MATTELART, 2005)

A configurada Sociedade Global da Informação consubstancia um pensamento hegemônico com relação direta ao conceito difusionista de progresso linear baseado na lógica restrita de distribuição do poder econômico, político e militar no mundo. Esse pensamento apropria-se da ideologia do fim, do culto ao novo, da lógica do presentismo e do culto a conectividade, em uma tentativa de legitimar simbolicamente a reorganização produtiva para manutenção (e sobrevivência) da sociedade capitalista.

O surgimento do paradigma pós-industrial, caracterizado pelo caráter estruturante das novas tecnologias, a intelectualização geral do trabalho e do consumo contribuem para trazer à tona o alinhamento dos produtores de conhecimento e informação sobre as dinâmicas dominantes, conforme sublinha Mattelart (2005).

Nesse sentido, apropriar-se do conceito Sociedade da Informação é fundamental para pensar uma sociedade que estruturalmente tem a informação instrumentalizada e coisificada, restrita a dados e bem próxima do modelo da conhecida Teoria da Informação elaborada por Shanon-Weaver (WOLF, 1995). A informação torna-se problema da engenharia porque a questão é encontrar a codificação mais eficaz. O canal (meio para o envio) é o elemento mais importante e a produção de sentido não importa.

Para Mattelart (2005), o valor da informação é dado pelo tempo e a forma de temporalidade que ela implica determina também o tempo de elaboração do conhecimento. O esquema do processo de comunicação por ela inspirado é consubstancial à representação linear e difusionista do progresso, em que a inovação se difunde do centro para as periferias.

O surgimento de uma 'intelectualidade de massa' na sociedade pós-fordista surge num contexto em que a presença no reconhecimento do 'trabalho da produção de si' pelo desenvolvimento da criação e da cognição como base de uma sociedade liberada das coerções do produtivismo da era fordista é contestada pela precariedade, pela superexploração, pela mobilidade forçada, pela superimplicação e

pela captação pela empresa, do 'capital humano' para fins de lucro. (MATTELART, 2005, p.22)

Destacamos, portanto, que nessa ótica que a Sociedade da Informação precisa ser percebida. A questão é saber se os projetos societários podem ser diferenciados no que se refere à produção e apropriação democrática do conhecimento para a construção de uma sociedade do saber, respeitando especificidades políticas, culturais, sociais e econômicas de apropriação das tecnologias.

A crítica é que a concepção da atual Sociedade da Informação é guiada pelas tecnologias na perspectiva de manutenção de mecanismos e dispositivos de acumulação. Daí a distinção necessária entre a Sociedade da Informação e as Sociedades Globais como uma tentativa de não naturalizar a oposição existente na distância entre as promessas das tecnologias da sociedade em rede permeadas pelas tecnologias intelectuais e a realidade de suas aplicações sociais.

Na concepção de Becerra (2010), as características político-ideológicas do projeto da Sociedade da Informação em suas versões européias, norte-americanas e nos países do Terceiro Mundo, a partir desses modelos, conservam coerência plena com as conclusões da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação ocorrida entre 2003 e 2005. Dentre as diretrizes da Cúpula (a terceira organizada pelas Nações Unidas para tratar do fluxo de informação e comunicação no mundo) estão a predominância de uma orientação de livre mercado e privatização e o desmantelamento da noção de serviço público na regulação das atividades infocomunicacionais.

Nesse caso, a complexidade do acesso ao projeto da Sociedade da Informação que torna orgânica uma separação entre informação e comunicação, viável apenas em um plano analítico tem repercussões profundas. Para Becerra (2010), a informação é um valor primário nas sociedades atuais. Para apropriar-se dela é necessário, seguindo a linha de Bourdieu, capital cultural (aptidões informativas, simbólicas educacionais), capital social (vínculos, conexões e obrigações) e capital econômico (propriedade, dinheiro). Estas distintas formas de capital encontram-se distribuídas de forma desigual. Com a desigualdade na divisão de benefícios gerados na base produtiva pela intervenção das tecnologias infocomunicacionais altera-se o posicionamento de pessoas, classes e grupos na estrutura social, dando origem a novas diferenças que permitem estruturar o acesso à informação e à comunicação (BECERRA, 2010, p.146)

E uma sociedade de conexões tecnológicas e de ambiência informacional baseada na infraestrutura hipertecnológica em que se formam dispositivos e as novas estruturas de produção e circulação capitalista, os aparatos de comunicação potencializados pelos mecanismos tecnológicos se apresentam como gestores de dispositivos para regulação simbólica dos espaços sociais (VIZER, 2007).

Santos (1997) ao pontuar sobre dimensões do espaço em função do aperfeiçoamento das forças produtivas contribui no entendimento dessa dinâmica de regulação simbólica dos espaços ao compreender a constituição do que chama de meio técnico-científico informacional. Como realidades históricas, o tempo é entendido como transcurso, sucessão de eventos e suas respectivas tramas; o espaço um meio, lugar material de possibilidades dos eventos em um Mundo, a soma eventos e lugares.

Nessa vertente, ao empiricizarmos o tempo, ele torna-se material e desse modo é assimilado ao espaço que, por sua vez, não existe sem materialidade. A técnica é inserida como traço de união entre essas duas categorias históricas em uma diferença que, na contemporaneidade, as técnicas se tornaram mundiais com a globalização.

Santos (1997) entende que, a não ser como metáfora, não há um espaço mundial, mas lugares mundiais onde quem se globaliza são as pessoas e os lugares. O espaço mundial é resultado de relações entre todos os lugares em um contexto de temporalidades hegemônicas e não-hegemônicas.

Como base em Santos (1997), entendemos a técnica como banalidade e enigma comandam a vida, impondo relações, modelando nosso entorno a partir de um discurso inteligível de um sistema de objetos cada vez mais artificiais, um sistema de ações cada vez mais estranho ao lugar. Ambos, objetos e ações, são estruturados por práticas racionais, instrumentais, que são informadas em um movimento organizado sob a circulação como fonte de acumulação e em que os valores de uso acabam transformados em valores de troca.

São essas técnicas que trazem a materialidade do tempo e espaço, em que ciência, tecnologia e informação se tornam a base técnica da vida social, elaborando um sistema de natureza que referencia as relações entre lugares e temporalidades. Nesse cenário, o espaço de racionalidade, fluidez e competitividade hegemoniza, a partir de uma temporalidade hegemônica, em que os capitais na vertente financeira assumida pelo modelo de acumulação fracionam os territórios, individualizam e hierarquizam com base nessa temporalidade.

Cria-se, portanto, um espaço que orienta a circulação de riquezas e mercadorias, tendo os lugares como espaço de resistência (coabitação), o espaço da comunicação, em contraponto informação domesticável e racional na compreensão de Wolton (2006, 2010).

Os fluxos informacionais constroem, para Santos (1997), um subsistema de objetos no espaço global, com nível superior de tecnicidade e de ações marcadas por outro nível superior de intencionalidade e racionalidade. Esses objetos e ações são mais moldados pela informação de modo mais amplo que nos demais subsistemas. Nesse sentido, os fluxos informacionais organizam e hierarquizam conforme lugares e temporalidades que se tornam meio e fim para operar as lógicas de poder e regulação a partir de mecanismos de gestão da informação, fazendo com que lugares se tornem mundiais.

Para o autor, na configuração operada pelo meio técnico-informacional a comunicação e os sistemas de mídia operam de forma peculiar a partir da falsificação do evento, do trunfo da apresentação sobre a significação, ausente de interlocução pela comunicação unilateral. Santos (1997) afirma ainda que não há diálogo porque as palavras são ditas e as respostas previamente catalogadas, em uma fala funcional. Tomando como base o pensamento de Marcuse, entende que essa linguagem faz com que a conceito seja absorvido pela palavra que, por sua vez, responde à reação estandardizada e publicizada. A palavra como clichê ordena os discursos e afasta a possibilidade de um desenvolvimento genuíno da comunicação.

Quando o "meio-ambiente", como Natureza-es-petáculo, substitui a Natureza Histórica, lugar de trabalho de todos os homens, e quando a natureza "cibernética" ou "sintética" substitui a natureza analítica do passado, o processo de ocultação do significado da História atinge o seu auge. É também desse modo que se estabelece uma dolorosa confusão entre sistemas técnicos, natureza, sociedade, cultura e moral (SANTOS, 1997, p.24).

Para Bolaño (1997) o que se vive atualmente é uma reestruturação da esfera pública, que retoma o caráter excludente e crítico da esfera pública burguesa clássica, sendo a Internet como exemplo dessa tendência. Para o pesquisador, aclamada como uma estrutura revolucionária, sem hierarquias, com igualdade de oportunidades comunicativas entre indivíduos livres, a internet como expressão viva do propalado ciberespaço é uma teia complexa e assimétrica. A capacidade de comunicação e de acesso à informação relevante depende justamente daqueles elementos que no passado garantiam o acesso à esfera pública liberal: poder econômico (propriedade), político e conhecimento, nessa ordem de importância (BOLAÑO, 1997, p.02)

Para Brittos (2001), a informação que circula nesses sistemas de comunicação é o grande valor que se agrega à mercadoria. E os sistemas de comunicação assumem um papel estruturante nesse contexto. O atual estágio de desenvolvimento da informação, suas indústrias e seu papel na estruturação da sociedade, é mais um desdobramento do processo de transformação das técnicas comunicacionais verificadas com ênfase e nitidez desde o século XIX. A inovação tecnológica permite a plena realização do movimento globalizador, não obstante tal deslocamento não seja novo, relacionando-se com a trajetória histórica do capitalismo (BRITTOS, 2001, p. 107).

Para o autor, a oferta pública de sentido acontece pelos meios de comunicação, o que implica disputa por esses dispositivos em relações assimétricas de poder, diante de processos de criação, produção, distribuição e consumo que cada vez mais atingem o campo da comunicação, demarcando-o profundamente.

O processamento simbólico coletivo passa pela esfera midiática e torna-se peça no jogo de relações para construção hegemônica do ponto de vista econômico e político, indicando uma das muitas relações que a comunicação mediada pela técnica em seus diferentes formatos estabelece com o conjunto da sociedade.

A comunicação exerce um papel específico na reconfiguração do capitalismo, primeiramente disseminando-o, legitimando-o e moldando comportamentos a seus ditames e, na sequência atuando como forma principal de diferenciação do produto (...) emprestando seus fundamentos ao funcionamento dos demais setores econômicos, permitindo trocas simbólicas-organizacionais em ritmo acelerado e planos geográficos variados (BRITTOS, 2010, p.66).

Na esteira dessa apropriação e de processamento simbólico operado pelos dispositivos midiáticos, a cultura, a história planetária e a subjetividade tornam-se elementos de uma produção material em um movimento contraditório. Para Brittos (2010), sem margem de manobra para contrapontos porque os atores classificados como não hegemônicos atuam sem ultrapassar as formas constitutivas do processo de midiatização aliado à acumulação.

Herscovici (2002) baseia-se na ideia de que lógicas setoriais relativas à cultura, informação e à comunicação se relacionam com o que chama de lógicas globais de acumulação. Nesse caso específico, em que modelos de regulação produzem Sistemas de Informação e Comunicação correspondentes a lógicas globais, as TICs nasceram segundo uma lógica pós-fordista e excludente (HERSCOVICI, 2002, p. 88).

Martín-Barbero (2006) aponta uma hegemonia informacional do mercado na sociedade, em que a comunicação torna-se meio para inserção das culturas no tempo e espaço do mercado e das tecnologias. Por isso, dimensiona a face das tensões contemporâneas envolvendo mutações tecnológicas, explosões e implosões das identidades e as reconfigurações políticas das heterogeneidades (MARTÍN-BARBERO, 2006, p.53).

Para o autor, a cultura assume uma nova dimensão diante dos conflitos entre a revolução das tecnicidades (papel estruturante da mediação tecnológica da comunicação) e a revitalização das identidades. Há tensões entre o que Martín-Barbero (2006) chama de crise das formas de comunicação discursiva como lugar principal da identidade e a demanda pela construção de discursos de experiência que permitam superar a falta de legitimidade dos discursos anônimos.

Somado a isso, os fluxos de dados e informações que permeiam essa estrutura funcional da comunicação pelas mídias são mais do que transferências fluidas que tudo podem e facilitam. São fluxos que respondem pela circulação sistêmica do global e do local, do público-formal e do privado-real, fraturando seus respectivos marcos temporais de experiência e poder (MARTÍN-BARBERO, 2006).

Esse aspecto político-social de uma configurada Sociedade da Informação substancia um conflito. Há a presença de um fluxo de desestabilização e fluidez das identidades, inseridas na onda dos fluxos que sustentam uma estrutura técnica e financeira das sociedades capitalistas. É um movimento de extremos. De um lado a fluidez e o desenraizamento; de outro, a rigidez e o fechamento identitário, em um exercício estratégico de manutenção de estruturas sociais.

Em meio a esse movimento, há brechas e possibilidades de resistência. É quando as identidades e a demanda pelo seu reconhecimento emergem em meio à disputa por sentido, operadas pelos movimentos de regulação simbólica dos espaços sociais, sobretudo políticos, nas esferas comunicacionais.

(...) o que galvaniza hoje as identidades como motor de luta é a inseparável demanda de reconhecimento e de sentido. Nem um, nem outro são formuláveis em termos meramente econômicos ou políticos, pois ambos se acham referidos ao núcleo próprio da cultura, enquanto mundo do pertencer a, do compartilhar com. Razão pelo qual a identidade se constitui hoje, na negação mais destrutiva, mas também mais ativa, capaz de introduzir contradições na hegemonia da razão instrumental. (MARTÍN-BARBERO, 2006, p. 63)

Essa percepção permite pensar as mídias e a configuração operada pela dinâmica conflituosa entre informação e comunicação como delineadora das relações na Sociedade da Informação na sociedade dos meios – que detalharemos adiante – de modo a buscar brechas em uma leitura que contempla as contradições dessa própria configuração societária.

Lopes (2008) já identifica impasses na tentativa de adequação do capitalismo à centralidade da informação e do conhecimento, do desenvolvimento das TICs e do advento de uma economia do acesso – acessar o produto ao invés de possuí-lo – como forma de lidar com a flexibilidade e intangibilidade da nova matéria econômica.

O autor cita como exemplo a não exclusividade e não rivalidade da informação e do conhecimento como elementos produtivos, somados ao seu baixo custo de reprodução e alto custo para produção e distribuição, mecanismos de quantificação do trabalho socialmente necessário e sua transposição em preços.

Essas limitações evitam determinismos que sob outra forma poderiam instrumentalizar e reduzir a Comunicação mediada pelas técnicas e organizadas nos sistemas midiáticos em dispositivos reprodutores da vida material em uma via de mão única. Com base em Lopes (2008), o entendimento é de que esse cenário tem a lógica de um campo de batalhas que expõe o modelo de acumulação a acirradas contradições.

Para Ribeiro (2001), a interpretação do desenvolvimento institucional da informação, em suas relações de complementaridade e diálogo com diferentes tipos de estruturas, não são processos exclusivamente adaptativos à demanda social de fluxos globalizantes de comunicação.

São também processos de especialização e crescente complexificação de suas estruturas materiais, organizacionais e formas de produção, em função da dinâmica de seus elementos internos, dos conteúdos que move, das suas atividades institucionais (RIBEIRO, 2001, p.99). É esse o enquadramento que permite verificar as mídias como instituições que estruturalmente estão presentes no tecido social, participando, disputando e sendo disputas como dispositivos reguladores importantes para tecer sociabilidade.

2.4 Da Sociedade dos Meios à Sociedade Midiatizada

Segundo Martino (2010), os meios de comunicação têm um papel relevante na representação da totalidade social, fundando o trabalho de atualização das relações coletivas no espaço virtual aberto pela atividade desses mesmos meios, em um espaço público

complexo ou espaço social igual ao espaço virtual – *medias* (MARTINO, 2010, p. 34). Além disso, são os *medias* que para o autor realizam a sondagem de uma realidade que escapa as limitações do tempo/espaço da experiência imediata, alargando a percepção corporal presa à territorialidade das relações comunitárias.

O fenômeno da *metamorfose do príncipe* apresentado por Ianni (2009, 2000) é uma metáfora que contribui para explicar a centralidade das mídias no exercício do poder político e econômico e sua interface com disputas simbólicas de ordem cultural na contemporaneidade.

Para Ianni (2009), ‘príncipes’ tem sido figuras importantes na teoria e na prática política e sob diferentes denominações aparece em toda história dos tempos modernos – seja como príncipe de Maquiavel ou como Moderno Príncipe de Gramsci, como figuras fundamentais da política diante dos desafios históricos de cada época. Para o autor, esses tipos ideais ou arquétipos estão referidos à capacidade de construir hegemonias, simultaneamente à organização, consolidação e desenvolvimento de soberanias (IANNI, 2009, p. 55).

No final do século XX, na época da globalização, ao serem alteradas a sociabilidade e o jogo de forças sociais, em uma configuração histórica e social da vida, trabalho e cultura, as sociedades nacionais, para Ianni (2009), revelam-se províncias da sociedade civil mundial em formação. As tecnologias da informação e da comunicação, a informática e a cibernética impregnam todas as esferas da sociedade nacional e mundial, além das estruturas de poder, as tecnoestruturas, as corporações e organismos multilaterais, além das organizações de mídia, construindo assim o cenário para a emergência do Príncipe Eletrônico¹.

Para o autor, mais do que um quarto poder, trata-se de um desenvolvimento novo, intenso, generalizado, abrangente e predominante da mídia, no âmbito de tudo que se refere à política.

A figura do príncipe desenhada por Maquiavel é representado por uma pessoa, figura política, o líder capaz de articular de modo inteligente suas qualidades de atuação e liderança e as condições políticas sob qual deve atuar. Com a centralidade do partido, nasce o moderno príncipe de Gramsci que nucleia o jogo de forças sociopolíticas. O que se tem na contemporaneidade é um príncipe eletrônico convivendo com esses dois outros príncipes, um

¹ Ianni (2009) define a época da globalização como um período marcado pela globalização do capitalismo como forma de produção e processo civilizatório, com relações, processos e estruturas de dominação política e apropriação econômica de alcance mundial. As tecnologias eletrônicas potencializam esse processo e, ao mesmo tempo, articulações, tensões, fragmentações afetando e reconfigurando as relações de trabalho, de produção cultural e de sociabilidade no campo das relações sociais.

intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder em meio a uma democracia eletrônica em que as fronteiras entre público e privado, mercado e cultura, cidadão, consumidor, povo e multidão são dissolvidas.

O príncipe eletrônico é o arquiteto do *ágora* eletrônico, no qual todos estão representados, refletidos, defletidos ou figurados, sem o risco da convivência nem da experiência. Aí as identidades, alteridades e diversidades não precisam desdobrar-se em desigualdades, tensões, contradições, transformações. Aí, todo se espetaculariza e estetiza, de modo a recriar, dissolver, acentuar e transfigurar tudo o que pode ser inquietante, problemático, aflitivo. (IANNI, 2009, p.67)

Essa relação da mídia que se desenha como constitutiva não pode ser vista de forma colonizadora na relação com os demais campos sociais, no entanto, garantem uma indicação para o significado da centralidade das mídias e da força das tecnologias como mediadoras de uma concepção informacional de comunicação. Essa observação é necessária ao consideramos que o que Ianni (2009) classifica como articulações sistêmicas das tecnologias de mídia.

As tecnologias da informação e da comunicação acabam apropriadas pelo discurso do tecnicismo e de um imaginário de neutralidade e no encurtamento de distâncias e barreiras físicas, a comunicação é a saída para a inserção estratégica das organizações no universo competitivo contemporâneo.

Contudo, ao serem inseridas nas atividades sociais, como mediadoras da sociabilidade, ou seja, no jogo de forças das sociedades tornam-se o que Ianni (2009) chama de técnicas sociais. E como tais, passam a dinamizar, generalizar, modificar ou bloquear relações, processos e estruturas sociais, econômicas e culturais em todas as esferas da sociedade.

É nessa perspectiva, portanto, que as mídias e a comunicação potencializada pelas técnicas sociais, tornam-se dispositivos regulatórios que organizam e controlam as formas de sociabilidade e o jogo de influências sociais, dando vida ao Príncipe Eletrônico que tem como especificidade a atuação diretamente no mundo virtual e beneficia-se das técnicas e linguagens que as midiáticas para realizar cotidianamente a virtualização (IANNI, 2009).

Nesse sentido, todas as práticas de um mundo não virtual acabam codificadas, transformadas em signos, símbolos, emblemas, figuras e figurações em uma atividade operada de forma complexa e dinâmica que fragmenta, monta, cola, remixa, simula, reorganiza, reconfigura em uma extensiva bricolagem contraditória compõe um processo de dissociação entre existência e consciência.

Ianni (2009, 2000) chama a atenção para o que contribui com essa virtualização: a modificação das articulações estabelecidas pelo pensamento e paradigma da modernidade entre dado e significado, parte e todo, passado e presente, história e memória, compreensão e explicação, singular e universal.

Por se tratar de um constructo contraditório, pouco harmonioso e homogêneo, é permissível posicionar essa leitura não pelo viés apocalíptico, mas como um contraponto para apropriação de brechas para reorganização também das possibilidades para ação coletiva, a reinvenção de novas sociabilidades e de apropriação das técnicas sociais de comunicação, feitas por Martín-Barbero (2006, 2010).

Importante destacar, *a priori*, é que o uso dos meios técnicos para mediar a comunicação reordena as questões de espaço e de tempo dentro da organização social, usando essa reorganização como meio para atingir os objetivos específicos. Esse reordenamento se torna um elemento central para discutir o lugar das mídias e da comunicação organizada por essa estrutura no contexto societário contemporâneo.

Para Thompson (1998), o advento dos meios de comunicação, potencializadas no fortalecimento das indústrias de mídias, reorganiza as relações na sociedade moderna conferindo características peculiares não só na percepção e apropriação do tempo e do espaço, mas nas dimensões públicas e privadas, a constituição das subjetividades dos sujeitos e a reapropriação da tradição alterando as lógicas dos sujeitos políticos e das práticas cotidianas.

Para o autor, a crescente disponibilidade de formas simbólicas mediadas permitem o que chama de *socialidade mediada*, criando por consequência a *mundanidade mediada* de *historicidade mediada*. Nessa conjuntura, o sentido dos tempos históricos depende de um reservatório formado por essas formas simbólicas. A tradição oral e a interação face a face mantêm o papel de contribuir com a compreensão sobre o mundo, mas operam cada vez mais em conjunto com outro processo de compreensão, formado a partir da apropriação do conteúdo simbólico operado pelos meios de comunicação.

Considerando que espaço e tempo são categorias básicas da existência humana (HARVEY, 2000), as mediações de experiências espaciais e temporais acompanharam o movimento político, econômico e cultural que foi dando forma às sociedades, assim como foram fundamentais para definir o que entendemos por modernidade e pós-modernidade. Isso porque, segundo Harvey (2000), as concepções de tempo e espaço são criadas necessariamente através de práticas e processos materiais que servem à reprodução da vida

social. Seguindo essa compreensão, o autor aponta que os conflitos geopolíticos têm vínculo com as maneiras de experienciar o tempo e o espaço. É dizer que a ordenação simbólica dessas duas categorias fornece uma estrutura para a experiência mediante a qual aprendemos quem ou o que somos na sociedade. As práticas espaciais derivam sua eficácia na vida social somente em função da estrutura de relações no âmbito das quais entram em ação. Ou seja, não se pode alegar que são geradas pelo capitalismo, mas assumem seus sentidos sob relações específicas de classe, gênero, comunidade, etnicidade ou raça, sendo trabalhadas no curso da ação social (HARVEY, 2000).

Nesse sentido, ao alterar a compreensão do espaço e do tempo, os meios de comunicação modificam nosso sentido de pertencimento, de experiência cotidiana e de construção das identidades como sujeitos políticos. Essas alterações não podem ser lidas fora das relações de poder porque se tornam dispositivos regulatórios decisivos no jogo de poder econômico e político que estruturam as relações entre pessoas, grupos e países.

A construção do que Thompson (1998) entende como *self* – projeto simbólico organizado reflexivamente pelos indivíduos – torna-se cada vez mais desatrelados de locais e contextos da vida cotidiana. Os indivíduos interagindo-se à distância, deslocando-se para outros microcosmos mediados, exercem graus variados de controle e poder.

O processo de formação do *self* torna-se cada vez mais reflexivo e aberto, no sentido de que os indivíduos dependem cada vez mais dos próprios recursos para construir uma identidade coerente para si mesmos (THOMPSON, 1998, p.181). Esse processo produz uma forma de intimidade – não recíproca – e uma experiência que para o autor é contrária às tendências da sociedade moderna, marcadas por um grau elevado de segregação institucional e experimental: alguns fenômenos sociais antes segregados e institucionalizados da cotidianidade estão disponíveis para apropriação pelos aparatos técnicos que mediam o processo e comunicação.

Um apontamento interessante para marcar a centralidade dos meios de comunicação na constituição das relações contemporâneas passa pela alteração da natureza da esfera pública e as relações dessa mudança com o poder político. Para Thompson (1998), os meios de comunicação reconstituem as fronteiras entre o público e privado, produzindo uma publicidade mediada que afeta sobremaneira a relação histórica entre visibilidade e poder.

A possibilidade de muitas pessoas obterem informações sobre poucos, ao mesmo tempo em que poucos podem aparecer sobre muitos criam uma demanda por administração da

visibilidade que afeta o modo de exercer o poder político, criando uma situação contraditória. Se por um lado, pode permitir uma nova relação entre Governo e Sociedade, por outro está aberto a limites, onde o controle sobre a visibilidade é relativo e pode trazer efeitos pouco previsíveis – as gafes, escândalos estão nesse conjunto de problemas (THOMPSON, 1998).

Uma última questão analisada pelo autor que consideremos importante para apontar a relação de centralidade dos meios de comunicação como elementos constitutivos da sociedade contemporânea é a relação dessas mídias com a tradição. Vale ressaltar que as categorias tempo, espaço e tradição são centrais para a marcação da modernidade como época, bem como para o entendimento dos processos sociopolíticos e culturais a partir da apropriação dessas categorias pelos artefatos tecnológicos.

Thompson (1998) entende a tradição como qualquer coisa que é transmitida do passado, com aspecto normativo (conjunto de crenças, proposições e padrões de comportamento); hermenêutico (esquema interpretativo, estrutura mental para entender o mundo); legitimador (fonte para o exercício do poder e autoridade) e um aspecto identificador (fonte de material simbólico para formação de identidade individual e coletiva).

A tradição, entendida nesse contexto, não se enfraquece, mas continua a desempenhar um papel importante na vida cotidiana. Além disso, as próprias tradições foram transformadas conforme o seu conteúdo simbólico foi sendo assumido pelos meios de comunicação.

A tradição se desritualizou; perdeu sua ancoragem nos contextos práticos da vida cotidiana. Mas o desenraizamento das tradições não as privou dos meios de subsistência. Pelo contrário, preparou-lhes o caminho para que se expandissem, se renovassem, se enxertassem em novos contextos e se ancorassem em unidades espaciais muito além dos limites das interações face a face.

(...) as tradições foram desenraizadas, trabalhadas e novamente ancoradas em novos tipos de unidades territoriais. (...) Há outras maneiras de manter e de renovar tradições entre grupos migrantes que podem provocar tensões e conflitos. (...) Mas deve-se acentuar também que este processo de mistura é uma fonte de enorme criatividade e dinamismo cultural. (THOMPSON, 1998, p. 178-180)

A mídia como instituição especializada conduz ao que Santos (1997) define como “doutorização da linguagem, necessária para ampliar o seu crédito, e à falsidade do discurso, destinado a ensombrecer o entendimento” (SANTOS, 1997, p.22).

É por isso que depois de se registrar o tempo dos deuses, o tempo do corpo e o tempo das máquinas, o que se tem, segundo Santos (1997), é uma era dos signos na apropriação do que prevê Jacques Attali. A efemeridade de um presente sempre em fuga resulta de

acelerações superpostas, que incluem a velocidade na transmissão de dados e informações nas redes técnicas em expansão com as tecnologias. Há também a aceleração, fruto de outra vertigem: o império da imagem e da forma, através da engenharia das comunicações, que está a serviço da mídia e tece um arranjo destinado a impedir que se imponha a ideia de duração e a lógica da sucessão. (SANTOS, 1997)

O significado que a Comunicação assume em um contexto global de trocas e intercâmbio de informações é importante quando pensamos o diálogo entre práticas de comunicação em meio aos discursos da informação, do conhecimento e da ação (WOLTON, 2006)², que estruturam a relação com o mundo e referenciam os sujeitos na sua busca por compreender a realidade.

Ao destacar a dimensão normativa da Comunicação, bem como destacar os seus aspectos políticos e culturais, Wolton (2006) sugere um lugar para a Comunicação. Ao invés de restringir-se à transmissão de dados, comunicar é menos um processo com começo e fim, e mais uma questão de mediação, um espaço para coabitação, um dispositivo que visa amortecer o encontro de várias lógicas que coexistem na sociedade aberta (WOLTON, 2006, p.32).

A Comunicação torna-se, nesse sentido, valor central em uma sociedade aberta que há mais de dois séculos, ao menos no Ocidente, superou a centralização e as hierarquias em favor do sujeito e de sua liberdade e onde as trocas entre os indivíduos têm um valor intrínseco. Essa dimensão normativa, em contraponto à dimensão funcional, confere à Comunicação um papel de organização simbólica, mais do que um canal, em meio à profusão técnica de transmissão de dados e informação.

Essa mesma dimensão normativa, que assinala as diferenças entre informação e comunicação, marca a transição para uma nova etapa da relação entre o informativo e comunicacional e mais, lança indicadores para entendermos as contradições, as falsas promessas e os equívocos da propagada Sociedade da Informação.

Em linhas gerais, as inovações na área das tecnologias da informação e da comunicação tornaram os fluxos de informação uma constante, fruto da globalização das técnicas, que acompanha o movimento das duas primeiras globalizações, a política e

² Esse olhar compartilha do pensamento de Wolton (2006) de que qualquer teoria implícita ou explícita para pensar a comunicação remete a uma teoria da sociedade, ou seja, a uma representação das relações sociais, da cultura, da hierarquia, do poder (WOLTON, 2006, p. 126).

econômica. Para Wolton (2006) caminha-se para uma terceira etapa da relação informação-comunicação em que estão colocadas as condições para garantir a dimensão normativa da comunicação, ou seja, em detrimento de aspectos técnicos e econômicos, e do fetiche da velocidade, da quantidade e da transmissão, estão os valores, a sociedade, os conflitos e a questão do sentido negociado, e não imposto.

A negociação presume a ideia da coabitação cultural, de reconhecimento do outro. Esse se torna o horizonte da comunicação e, por conseguinte, da democracia, por presumir a organização do poder e da autoridade pela negociação e pelo debate. Essa possibilidade coloca a Comunicação não como solução, mas com um problema a ser administrado e não negado. Assume-se o risco da incomunicação, das tensões e do conflito que não está previsto na exacerbação estratégica da dimensão funcional da Comunicação pelos adeptos da Sociedade da Informação.

O entendimento de que a Comunicação veicula visões da relação com o outro, ao passo que a cultura veicula visões de mundo, favorece o retorno do social entre a política e a cultura. Isso porque, ao andar de mãos dadas com a Cultura, a Comunicação faz pensar e torna-se, nas palavras de Wolton (2006), um “catalisador de conscientização”.

Há uma mudança de estatuto que sinaliza a vitória da Comunicação e, ao mesmo tempo, a necessidade de salvá-la, nessa perspectiva. O que se nota é passagem da transmissão para a mediação. Menos que um dispositivo técnico, a Comunicação torna-se a condição para simbolização, que permite o funcionamento das sociedades abertas. Ganha o espaço da representação, com reforço da sua dimensão normativa. “Quanto mais a comunicação se instrumentaliza, mais ela se perde, como se finalmente o essencial não estivesse no conteúdo da troca, na intencionalidade dos atores, mas numa certa “poesia” das trocas” (WOLTON, 2006, p.141).

Essa perspectiva revela a contradição que permeia a comunicação, permeada, ao mesmo tempo, pela abundância, a ideologia da técnica, as racionalidades e os serviços. Enfrentar esse desafio, e mais, pensar a *incomunicação* como estratégia para salvar a comunicação, parece ser estruturante, tanto na perspectiva teórica como na apropriação da Comunicação (e não apenas dos seus aparatos técnicos e de sua dimensão funcional) como elemento desencadeador de processos políticos contemporâneos.

Desvendar os vínculos complicados entre informação e comunicação é mais do que enveredar para uma discussão semântica. Parte-se do pressuposto exposto por Wolton (2010)

de que informar não é comunicar para entender a apropriação dessas duas categorias pelos campos políticos e econômicos como também para pontuar o lugar da comunicação em uma sociedade de mídias como sistemas responsáveis pela “regulação simbólica dos espaços sociais”, na expressão de Vizer (2007).

Com os sistemas de informação generalizados, há uma inversão de sentidos entre informar e comunicar. Segundo Wolton (2010), a informação é que se torna responsável pelo estabelecimento de vínculo no horizonte da Sociedade da Informação, rompendo o seu sentido originalmente associado a ideia de ruptura.

Quando tudo é signo e interação, informação é vínculo (...). A mesma inversão de sentido está acontecendo com a comunicação. Vigora menos o sentido clássico de compartilhamento de valores comuns e mais a ideia de convivência atrelada à necessidade de conciliar lógicas antagônicas. Ontem comunicar é reunir ou unir. Hoje, é mais conviver e administrar descontinuidades (WOLTON, 2010, p.26-27).

Na categorização teórica de Wolton (2006, 2010), são organizadas duas dimensões (normativa e funcional) para a comunicação e a informação, além de três campos (técnico, econômico e social/cultural) em que especificamente a comunicação se realiza.

A dimensão normativa remete a um ideal: comunicação, compartilhamento; informação, a ideia de verdade. A dimensão funcional é da utilização da informação e comunicação para o funcionamento da sociedade. Em se tratando da comunicação, a dimensão funcional adota a ideia de transmissão e difusão ligada ao progresso técnico registrado a partir do século XVI e intensificada no último século, que acaba por ressaltar de modo espetacular o campo mais visível da comunicação, o técnico. O segundo é o campo econômico que está em plena expansão. (WOLTON, 2006)

Nesse sentido, a dimensão normativa da informação e da comunicação (e da própria comunicação) se embaralham em uma apropriação – essa sim estratégica – pelos sistemas político, econômicos e midiáticos em uma disputa por traçar a configuração de lugares e temporalidades para referenciar, regular a sociabilidade em espaços sociais, ofuscando o campo social e cultural – o menos visível, mas o mais importante ao longo tempo, segundo Wolton (2006).

Na sociedade contemporânea, de acelerada produção e transmissão de informação com o aprimoramento das tecnologias, cada um dos conceitos, informação e comunicação, absorve uma parte do referencial do outro, afetando a relação entre comunicação, cultura e

conhecimento, contribuindo para que sejam repensadas as condições do laço social contemporâneo. Para Wolton (2006), a circulação crescente de informação requer a preservação das referências para que os cidadãos conservem uma geografia intelectual e cultura que lhes permite situar-se num mundo aberto (WOLTON, 2006, p. 39).

Essa necessidade requer organizar e lidar com o conflito de legitimidade dos três discursos que para Wolton (2006) estrutura a relação dos cidadãos com o mundo: o discurso da informação, do conhecimento e da ação. O conflito de legitimidade é reconhecer a legitimidade e irreduzibilidade dos três discursos na sociedade democrática. A distinção dos três discursos é reconhecimento do papel de paradigma da comunicação, que registrou nos últimos cinquenta anos o surgimento de uma problemática simbólica em que se encontram a informação, a identidade e a coabitação.

Ela (a comunicação) não existe mais somente para “transmitir”, mas também para organizar o espaço simbólico em que se pode facilmente identificar a legitimidade própria em cada um dos discursos. (...)

Enfatizar a incomunicação a ser mantida entre os três discursos é ser fiel a questões teóricas e políticas da sociedade da comunicação que insistem, não na performance técnica, mas nas condições simbólicas do funcionamento das sociedades (WOLTON, 2006, p.42-43).

Para Pasquali (2005), o avanço dos meios de comunicação e dos fenômenos correlatos a essa nova dinâmica trazida com essa transformação, como aumento da difusão e reprodução de mensagens, o fim das barreiras espaço-tempo como variáveis do ato comunicativo e, por fim, a preservação de imagens e sons em movimento, obrigou a ciência a resgatar o termo comunicação do ostracismo que esteve no recente meio século.

A informação, ao contrário, remete a um tempo anterior, no período clássico, como conceito da filosofia para designar adequação de uma forma, ideia a um elemento material, remetendo a algo ‘in-formado’.

Uma relação resgatada segundo Pasquali na sociedade moderna para entender a relação entre a notícia jornalística e a formação da opinião pública. A informação ficou sob o monopólio do jornalismo e depois se estendeu a áreas como engenharia e informática como registrado pela Teoria da Informação e da Cibernética (WOLF, 1995).

Os múltiplos significados da informação, a confusão e relação tensa entre informar e comunicar identificada por Wolton (2006, 2010), Stumpf e Weber (2003), MARTINO (2010) criam o que Pasquali define como efeito Torre de Babel, em especial quando se está a discutir

paradoxos da Sociedade da Informação e suas respectivas configurações. Para fugir da babelização, seguimos na abordagem normativa apontada pelo autor para avançarmos na constituição da abordagem e na definição do lugar para a Comunicação como saber científico na leitura em delineamento sobre a sociedade contemporânea.

Apoiando-se na filosofia de Kant, Pasquali apropria-se da ideia de relação como uma das categorias delineadoras do campo comunicacional para pontuar que informação e comunicação são duas categorias básicas para definir as relações comunicativas entre os seres humanos.

<i>Inerência (relação entre substância e acidente)</i>	<i>Inerência (comunhão)</i>
<i>Causalidade (relação entre causa e efeito)</i>	<i>Causalidade (informação)</i>
<i>Comunidade (ação recíproca entre agente e paciente)</i>	<i>Comunidade (comunicação)</i>

Quadro 02 – Relação Informação x Comunicação /Fonte: Autor com base em Pasquali (2005)

Descartando o conceito de comunhão, por não se aplicar a comunidade humana em qualquer modalidade comunicativa, pela conotação de inerência de uma coisa a outra, apagando toda a distância e diferença de identidade entre os objetos fundidos (PASQUALI, 2005, p.26), o pesquisador aponta uma relação dialética entre informação e comunicação, com devido respeito ao estatuto conceitual e funcional de cada uma das categorias conceituadas como complementares e não Linônimas.

Para Stumpf e Weber (2003) o debate sobre Comunicação e Informação exerce tensão criativa e impulsionadora, alimentando a questão epistemológica. O tensionamento envolve aspectos de ordem histórica, técnica e científica engendrada pelas duas áreas do conhecimento, considerando que Informação e Comunicação interferem diretamente no modo de entender, registrar e intervir no mundo.

Essa relação de interdependência e proximidade requer a superação de construções históricas, que restringem a interface entre as duas áreas como campo de conhecimento. Para a Ciência da Informação, a comunicação é vista como um processo, como parte do processo de transferência de informação. Nesse caso específico, construção, comunicação e uso

compõem um modelo que estrutura fluxo informacional (LECOADIC *apud* STUMPF e WEBER, 2003).

Dessa construção que posiciona a informação e a comunicação sobressai a ideia de que a funcionalidade conferida a essas duas categorias em um cenário de competitividade organizado por uma lógica informacional com dinâmica comunicativa incorpora a informação como produto, como potencialidade a ser consumida pela vinculação com as tecnologias de processamento, armazenamento e difusão de dados e informações. Nesse caso, informação fica marcada pela técnica e comunicação por uma lógica sociocultural.

No entanto, concordamos com Stumpf e Weber (2003) ao entenderem que informação e comunicação estabelecem uma relação de interdependência, sobretudo pela dimensão simbólica e cultural atribuída também à Informação pelo seu caráter transformador, dentro da noção de conhecimento a ela associada. Este conhecimento para as autoras “permitirá sob quaisquer circunstâncias, mudanças nas conformações sociais, em que podem ser identificadas às práticas comunicacionais” (STUMPF e WEBER, 2003, p. 127).

Essa relação entre informação e comunicação constitutiva de uma preocupação epistemológica para pensar o estatuto dessas duas categorias interrelacionadas é o que destacamos como indicador, na perspectiva do campo da Comunicação, para os debates sobre a funcionalidade e instrumentalidade da informação e da gestão estratégica das organizações no capitalismo contemporâneo, nos termos definidos por Lopes (2008). Assim como evidencia como chave de leitura as contradições envolvendo as mídias como instituições produtoras de sentido e de afetação de práticas sociopolíticas e culturais.

Mesmo reconhecendo a interface e interdependência entre informação e comunicação, há um esforço para legitimar um estatuto menos instrumental e, portanto, funcional para a Comunicação.

A disputa pela afirmação de sentido (hegemônico) para informação e comunicação em suas dimensões ontológicas (PASQUALI, 2005) ou dimensões normativas e funcionais (WOLTON, 2006, 2010) a partir da apropriação técnica, tangencia (porque perpassa) críticas e entendimentos em uma perspectiva comunicacional para as contradições identificadas no desenho da sociedade contemporânea com seus respectivos paradigmas explicativos – do informacionalismo de Castells (1999), o paradigma técnico-científico-informacional de Santos (1997) até as relações de conflito envolvendo a comunicação e as tecnologias como dispositivos de organização material e simbólica na contemporaneidade.

Essa marcação é importante para afinar uma preocupação teórico-epistemológica de precisar foco e espaço para a comunicação com inteligibilidade científica autônoma para entender a sociedade e os fenômenos contemporâneos como também para perceber os fenômenos comunicacionais como portadores de lógicas produtoras de sentido deslocado do informacionalismo e da instrumentalização que estamos, direta e indiretamente, apontando ao longo de toda a reflexão. Indicamos, portanto, que a relação entre Informação e Comunicação, sua apropriação no cenário de centralidade dos meios de comunicação organizam nosso entendimento para sobre o lugar da Comunicação na Sociedade da Informação.

2.5 A midiaticização como perspectiva comunicacional da Sociedade da Informação

Em outras palavras, estamos percebendo os fenômenos comunicacionais como um dos processos sociais da comunicação formado pelos (1) processos comunicativos que coloca em comum diferenças por meio do discurso que tem ou não o auxílio da retórica e (2) pelos processos comunicacionais, entendidos como fenômenos constituídos pela ampliação tecnológica da retórica – a mídia na sociedade contemporânea (SODRÉ, 2007).

Nessa perspectiva, os processos comunicativos são, em linhas gerais, parte de uma ontologia constitutiva da realidade social. Mas os processos comunicacionais, pelo exposto na configuração da Sociedade da Informação, assumiram uma condição importante apresentando-se como mais um marco interpretativo.

Nesse sentido, não implica só o processo de restabelecimento de laços sociais, mas é relacionada a atos e valores. A comunicação – como *práxis* – deve ser o lugar de sentido e significação (VIZER, 2006, p.29).

La vida social se construye como un cultivo, una trama que alimenta los individuos en tanto actores y observadores/intérpretes, generalmente dentro de un “libreto de comunicación” elaborado a través de las experiencias de vida (2006, p.179).

A informação é ontologicamente relacionada à causalidade e a comunicação, à comunidade. Ao contrário da primeira que aciona a relação mensagem/causa, essa última conta mensagem/diálogo produzindo mensagens não programadas, reciprocidades e tentativas de consenso e decisões compartilhadas.

(...) informação categoricamente expressa um relacionamento comunicativo menos perfeito e equilibrado do que a comunicação, e tende a produzir mais verticalidade do que igualdade, mais subordinação do que reciprocidade, mais competitividade do

que complementariedade, mais imperativos do que indicados, mais ordens do que diálogo, mais propaganda do que persuasão. (PASQUALI, 2005, p.27)

Nessa compreensão, a informação pela sua natureza ontológica institucionaliza em uma troca informativa a transmissão conferindo pouca margem para manobras na recepção, mascarada por uma pseudo-interatividade diluída pela possibilidade de reciprocidade, mas essencialmente sem meios de retorno imediato. Essa pretensa interatividade, que confunde acesso aos meios de retorno com a apropriação (participação) dos meios para retorno em si como contra-resposta, confere à mensagem informativa poder, por se tornar uma mensagem de comando pela dificuldade de questionamento na relação estabelecida.

Essa relação intrínseca da Informação em processos comunicativos, potencializada com o aprimoramento da tecnologia, está entre os elementos que estruturam o paradigma tecnoinformacional registrado por Mattelart (2006).

O que destacamos é que essa vertente apresentada por Pasquali sugere um enquadramento para os debates sobre políticas de comunicação, direito à informação e à comunicação bem como a dimensão do debate sobre o papel e escopo da Comunicação Pública em interface com o processo de cidadania e participação social, elementos que permeiam nossas investigações.

No modelo organizativo, os meios de comunicação estão dispostos em rede, formando um sistema interdependente que inclui mídias individuais e de massa e que é marcado pela apropriação individualizada, mas socialmente partilhadas desses meios (CARDOSO, 2010). A predominância da mensagem (e da lógica) informativa associada à institucionalização da transmissão por esses aparatos midiáticos alimenta um processo comunicativo em que o excesso de informação mitiga a comunicação.

Comunicar significa preservar uma distância do interlocutor e estar aberto à suas proposições, o que presume respeitar sua alteridade, não absorvê-lo, aliená-lo ou reificá-lo pela mensagem causal (PASQUALI, 2005).

A Comunicação presume criar meios para a coabitação e por consequência lidar com a incomunicação (WOLTON, 2006), indicações que por si só refutam, nessa perspectiva normativa (e semântica), a contradição da Sociedade da Informação do discurso hegemônico que a legitima: a vertente difusionista da troca indiscriminada, livre, transparente e democrática de dados e de fluxos informativos.

Primeiro porque só a comunicação pensada em sua natureza ontológica cria a sociedade. Segundo pela busca contraditória – alimentada pela apropriação produtiva do capitalismo em tempos da conhecida e criticada expressão economia informacional de Castells (1999, 2009) – de tornar a transmissão e a troca informativa eficientes na configuração de um tempo/espaço apropriado à acumulação produtiva do mercado. Isso porque qualquer tentativa de tornar as relações informativas mais eficientes apenas acumula adicional de privilégios ao transmissor institucionalizado – nesse caso não apenas nos sistemas midiáticos, mas nas instituições do mercado e do Estado – gerando o que Pasquali (2005) qualifica como um déficit de comunicabilidade, reciprocidade, sociabilidade, pluralismo e democracia.

Por essa perspectiva, eficiência nos aparatos dos meios de transmissão de dados e informação, e a gestão desses meios, tornam-se eficazes e estratégicos mecanismos de afetação nos campos sociais, dispositivos de socialização regulada que em um processo de centralidade das mídias e no fenômeno de mediatização (FAUSTO NETO, 2008; VIZER, 2008), onde a comunicação imersa em uma cultura tecnológica (VIZER, 2006), assume dimensões políticas e econômicas fundamentais para compreensão da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

A observância dos processos comunicativos e de suas configurações para delinear a dimensão sociopolítica, econômica e cultural constitutivas dos processos midiáticos, portanto, tenta superar a configuração sociotécnica e difusionista em torno dos suportes tecnológicos e centrada exclusivamente na perspectiva informacional. Ou seja, o papel produtivo e a centralidade das comunicações, da informação e das TICs assumem um papel de reprodução do modelo produtivo capitalista na Sociedade da Informação por meio de um processo permeado de contradições e resistências.

Para Lopes (2008), além de superar a dicotomia entre estrutura e infraestrutura, o domínio demoníaco ou angelical da tecnologia no tecido social e da ideia da incomunicabilidade entre racionalidades instrumentais e comunicativas no espaço do cotidiano, há que se considerar o papel produtivo das comunicações, informação e cultura, “colocando- nas como eficazes instâncias de mediação entre as necessidades de acumulação do capital e a reprodução simbólica do mundo vivido” (LOPES, 2008, p. 24).

Com base em Martino (2010), entendemos que os estudos de comunicação devem focalizar a essência dos processos comunicativos no que se refere à natureza da situação de

interação e ao contexto sócio-histórico. Ao invés de se perder na generalidade da ideia de que a comunicação é o fundamento da consciência e intrínseca da condição humana, os processos comunicativos que interessam para os estudos nessa área de conhecimento são mediados por dispositivos técnicos que têm como estratégia racional a inserção dos sujeitos na coletividade. É um fenômeno correlato a uma forma de organização coletiva que não se assenta sobre os valores da tradição, mas sobre o consumo do presente.

(...) uma organização social onde os atores sociais vivem de seus contatos imediatos, de renovação compulsiva dos laços coletivos. É somente uma tal forma de que pode criar para si uma instância chamada atualidade, a fim de exprimir o conjunto de uma realidade complexa, segmentada pela multiplicidade de agrupamentos (comunidades) (MARTINO, 2010, p.34).

O modo operativo dos meios, no entanto, tem componente constitutivo porque não se reduz a veicular acontecimentos, mas funciona articulado com as demais instituições sociais. O fato social não se faz primeiro que o fato midiático que, por sua vez, não é transtemporal. (SODRÉ, 2007).

Para o autor, a midiaticização, como mediação socialmente realizada, entendida como forma peculiar de interação – tecnomediação (SODRÉ, 2006), não diz o que é comunicação, mas torna-se objeto de um pensamento da comunicação social na contemporaneidade pela hipótese de uma mutação sociocultural centrada no funcionamento atual das tecnologias da comunicação.

Essa compreensão como ponto de partida para sustentar a abordagem comunicacional sobre a Sociedade da Informação entende a comunicação como algo disputado simbolicamente como resistência, manutenção, conformação e mitigação da lógica tecnoinformacional, que entendemos organizar uma sociedade da (in)comunicação, estrategicamente apropriada pelo modelo societário de regulação pelo mercado dos espaços da cultura e da política.

É, portanto, na relação comunicativa pensada do ponto de vista ontológico por Pasquali (2005), mas redefinida historicamente pelo avanço das tecnologias da informação e da comunicação, que uma abordagem comunicacional dos processos sociais apoia-se nos meios de comunicação. E acrescentamos como fenômeno subjacente a midiaticização, que estrutura a compreensão de fenômenos como a produção cultural, a ação política e a produção

de riquezas. Essa possibilidade significa afastamento da instrumentalização do processo comunicativo no estabelecimento de interfaces com outros campos sociais.

Uma tentativa de avançar nesse paradigma da comunicação para pensar as condições simbólicas de funcionamento das sociedades, que na contemporaneidade estão imersas no que Vizer (2006; 2008) chama de Cultura tecnológica, manifestada como a emergência contemporânea de novas formas de construção social da existência humana, requer a compreensão da mediação (VIZER, 2008; FAUSTO NETO, 2008; 2010; SODRÉ, 2006, 2007; 2010) como fenômeno que posiciona de modo mais preciso a comunicação mediada pelas tecnologias no cenário descrito como Sociedade da Informação.

A cultura tecnológica entendida como uma forma cultural hegemônica fundamentada na relação interdependente entre tecnologias, as novas formas de conhecimento científico, saberes tradicionais da cultura, o imaginário social do mundo da vida e a apropriação e reconstrução subjetiva de indivíduos e grupos de suas respectivas práticas cotidianas se manifesta nos processos de mediação social (VIZER, 2008, p.33).

Para Vizer (2008), a mediação social se manifesta a partir de um duplo processo: um objetivo e outro subjetivo. O primeiro refere-se à penetração da tecnologia – especialmente as de informação e comunicação – em todas as esferas da vida econômica, política, social e cultural. É um fenômeno que começa no início do século XX, em um primeiro momento, com os meios de comunicação de massa e o modelo de produção de difusão estabelecidos nos moldes da indústria cultural. Em sua segunda fase, registra-se a presença das novas tecnologias da informação e da comunicação, reconfigurando a produção e o consumo, no modelo identificado por Cardoso (2010) e definido por Castells (2009) como um sistema em que coexistem a comunicação de massa e o que chama de autocomunicação.

A digitalização e convergência impulsionam a difusão desse sistema de meios de comunicação tecnologicamente integrado, em que os produtos e processos se desenvolvem em distintas plataformas de conteúdo e expressões midiáticas dentro de uma mesma rede de comunicação global-local (CASTELLS, 2009, p.111).

A face subjetiva dos processos de mediação para Vizer (2008), menos visível, revela-se nas transformações culturais e necessidades que aceleram a demanda por apropriação individual e coletiva das tecnologias da informação e da comunicação. Essa apropriação, por sua vez, é técnica, como domínio da informação e o controle sobre técnicas e

objetos, e simbólica como domínio da expressividade e da compreensão, como formação da intersubjetividade.

Retomando a relação Informação e Comunicação como elemento para pensar a contemporaneidade para avançar no paradigma comunicacional sugerido por Wolton (2006, 2010) e para estruturalmente configurar a sociedade contemporânea, partimos da compreensão geral de Vizer (2007) de que a Sociedade da Informação representa a infraestrutura hipertecnológica sobre cujas bases se formam os dispositivos e as novas estruturas de produção e circulação capitalistas. A sociedade da comunicação é aquela aberta e democrática, com a circulação de saberes, opiniões e críticas (VIZER, 2007, p.21), permeada pelo desafio normativo da incomunicação nos moldes apresentados por Wolton (2006).

Nessa configuração, conforme Vizer (2007) a apropriação técnica implica em uma relação homem-objeto do tipo informacional. É uma apropriação estratégica que opera pela capacidade de acesso e processamento da informação e pelo domínio de conhecimentos que asseguram a relação operativa e eficaz de controle e adaptação a um ambiente natural, tecnológico, institucional e interpessoal. Na apropriação simbólica, a relação exigida é eminentemente comunicativa porque é a relação Sujeito-Sujeito, tendo como objeto dessa relação a relação-vincular com um Sujeito-Outro, ao contrário do objeto da relação informacional que é a relação com o outro (VIZER, 2008). Nesse sentido, a informação materializa a realidade, espacializa-a e a comunicação, ao contrário, a desmaterializa em um processo intersubjetivo, regido por outras modalidades de construção do tempo e da identidade.

Para Sodré (2007) a indaga o sobre a comunica o parte da rela o ou do vínculo implicado nesse “*com constitutivo*”. Nesse caso, comunicar   a o de sempre, infinitamente,   instaurar o comum – da comunidade – não como um ente, uma agrega o ou um conjunto de sujeitos, mas como uma vincula o, portanto, como um nada constitutivo. Pois o vínculo sem substância física ou institucional   pura abertura na linguagem (SODRÉ, 2007, p.21). O sujeito que se comunica   uma interioridade destinada a uma exterioridade, o outro.

Em uma crítica sobre a vertente informacional que ancora os estudos de média e os est dios sociológicos sobre o campo dos meios de comunica o, Sodré (2007) aponta que o problema do *comum* e da *comunica o*   o primeiro a aparecer no tratamento da concep o informacional da comunica o em dire o a uma perspectiva constitutiva.   por isso que a

comunicação passa a ser tratada como um objeto conceitual que se desdobra em três níveis: relacional, vincutivo e crítico-cognitivo.

Esse desdobramento não só focaliza o que é de interesse da ciência da comunicação, mas também permite abordar os fenômenos comunicacionais a partir de uma inteligibilidade peculiar que os fazem ser pensados como novas formas de existência na sociedade contemporânea sob a égide da mediação.

Sodré (2006, 2010) entende que a sociedade contemporânea (dita pós-industrial) é regida pela mediação, ou seja, virtualização das relações humanas presente nos relacionamentos institucionais e demandas individuais de conduta com as tecnologias da comunicação.

A mediação é uma ordem de mediações socialmente realizadas – um tipo particular de interação, portanto a que poderíamos chamar de tecnomediações – caracterizadas por uma espécie de prótese tecnológica e mercadológica da realidade sensível, denominada *medium*. Trata-se de um dispositivo cultural historicamente emergente no momento em que o processo da comunicação é técnica e mercadologicamente redefinido pela informação, isto é, por um produto a serviço da lei estrutural do valor também conhecido como capital. (SODRÉ, 2006, p.21)

É por isso que para o autor, a mediação não é a veiculação de acontecimentos por meios de comunicação, como se fato temporalizado precedesse o midiático, de natureza transtemporal. O que há é o funcionamento articulado das instituições em geral com a mídia. Ao basear-se em Foucault, Sodré (2007) define a sociedade mediada como um novo tipo de sociedade do discurso, conceituada como a organização de grupos constituídos em função do controle específico da fala, institucionalizando procedimentos de exclusão – interdição, rejeição e vontade da verdade que incidem sobre o discurso. Um discurso que controla a sociedade e constitui-se ele próprio uma esfera existencial particular abstrata em relação ao tempo e espaço, assim como é a língua em relação ao discurso (SODRÉ, 2007, p.20)

Nesse sentido, dos níveis do objeto comunicacional o crítico-cognitivo é o que diz respeito à ciência da comunicação para Muniz Sodré (2007; 2010), como também é o aspecto para a mediação. Isso porque o nível relacional é o propriamente informacional da interação midiática entre sujeitos prontos em se tratando de identidade social fazendo contato pelos dispositivos tecnológicos de comunicação, materializando a retórica. É relação na qual se ocupam os estudos de mídia. A vinculação é o nível não do fazer contato (relacional), mas como uma condição originária do ser que o pressiona a exteriorizar-se, dividindo-o. É o

lugar social da interação intersubjetiva de interesse dos pesquisadores de um plano lógico-linguístico e lógico-discursivo.

Para Sodré (2007), no nível crítico-cognitivo, há uma imbricação do nível relacional com o vinculativo, resultando na configuração de um real permeado pela virtualização tecnológica do mundo em que a consciência toma a forma da técnica e os sujeitos atuam independente do contexto social e da tradição cultural em um *bios* midiático entendido como configuração comunicativa da virtualização da existência.

Vizer (2008) entende a midiatização como um trunfo dessa Cultura tecnológica. As regularidades nas relações institucionalizadas pela cultura, pela tradição e pelo Estado, sustentam-se na necessidade subjetiva de assegurar meios eficientes e eficazes de reduzir a incerteza da vida cotidiana.

Os sujeitos apreendem as condições para se apropriar, cultivar e reproduzir os meios e recursos oferecidos pelos ambientes físicos, sociais e culturais. É a reprodução das condições materiais e imateriais da existência. Nesse contexto, as tecnologias da comunicação e da informação assumem uma centralidade tamanha de atuarem como articuladoras desses ambientes, dos processos de construção de sentido e nas formas de subjetividade na vida social.

Nesse contexto, a comunicação para Vizer (2006, 2007, 2008) é constituinte e instituinte das relações e vínculos sociais, uma ação indicial geradora de sentido com três dimensões: referencial, interferencial e auto-referencial. A primeira atua como dispositivo de construção discursiva da realidade objetual (o conteúdo); a segunda atua na construção de relações entre os atores sociais que se referenciam mutuamente (relações e interações sociais), já a terceira refere-se a processos de auto-observação reflexiva e da apresentação de si mesmo em sociedade, são as marcas de identidade e identificação. Essa dimensão refere-se à construção social da pessoa enquanto sujeito e ator social. Ainda segundo Vizer (2008), a midiatização das práticas sociais constroi comunicacionalmente os sujeitos-atores nessas três dimensões. Os meios de comunicação e as tecnologias da informação não rompem, mas ao contrário, midiatizam em novos tempos e espaços.

É o *bios* midiático (SODRÉ, 2010) interferindo nos processos sociais, tecendo e cultivando a trama de sentidos que organiza a dimensão simbólica (subjetiva) da realidade.

Vizer (2006) em uma reflexão teórica e epistemológica posiciona a comunicação nessa ontologia da realidade social pontua que mais do que o conteúdo do que comunicamos,

queremos comunicar nossa existência, nossa forma de ver e estabelecer uma relação com o outro. A comunicação nesse sentido é mais um meio do que um fim em si mesmo, com natureza voltada à construção de sentido. Para o autor, toda forma de organização social institui e, por sua vez, é instituída por esses processos de construção de sentido, por meio da comunicação (cultura), sendo assim:

A trama do social se constrói pela ação dos agentes e por meio das regras e recursos que a história da sociedade tem estruturado na cultura, a que por sua vez se manifesta na forma concreta na figura de instituições. (...) Os atores 'representariam' as ações sociais e a produção dos eixos instituintes dentro de múltiplos cenários, concebidos como espaços instituídos da cultura (VIZER, 2006, p.131).

A ontologia do que Vizer (2006) chama de real social, tanto físico como simbólico e imaginário é a totalidade de espaços e universos institucionais de sentidos criados pelo homem.

Essa trama entendida no contexto da mediação reorganiza o sentido que tem os dispositivos comunicacionais, chamando a atenção para uma dimensão simbólica da comunicação e de sua interface direta com uma teoria da sociedade conforme defende Wolton (2006).

Historicamente, percebidos pela ótica informacional, a comunicação é reduzida a instrumento e/ou suporte, devidamente naturalizado, e não como um desafio conceitual, hoje enfrentado pelas práticas mediadas dos diferentes campos sociais. O tecido social que constitui a trama do real social tem sido cada vez mais reconfigurado pela mediação, uma atividade que imprime inteligibilidade à prática social e uma chave hermenêutica para a compreensão da realidade (GOMES, 2008).

Fausto Neto (2008) ilustra o fenômeno da mediação com a ideia de que as práticas discursivas de diferentes campos (políticos, econômicos, saúde, religião) transformam-se a partir da presença de complexas operações de apropriação de características midiáticas, redesenhando suas gramáticas e suas estratégias de reconhecimento. Essa forma de inscrição tecnodiscursiva das lógicas e operações das mídias alastra-se por toda a estrutura, levando para todas as instâncias societárias os fluxos e efeitos sociotécnicos caracterizados pela cultura e operações midiáticas. O campo das mídias não é protagonista, mas expande os protocolos midiáticos para o tecido de práticas sociais, fenômeno operado pela convergência tecnológica (FAUSTO NETO, 2010).

A compreensão da constituição das práticas sociais a partir da construção de sentido pela via do discurso atrelado em uma relação de interdependência apontada por Verón (1980) contribui para entender, de modo ainda mais preciso, a dimensão da mediação como elemento constituinte das sociedades.

Para o pesquisador argentino, os fenômenos de sentidos que tecem as sociedades têm duas facetas. De um lado tem o que Verón chama de forma de investimento (conjunto de processos discursivos) nos conglomerados de matérias significantes, rementendo, de outro lado, ao funcionamento da rede semiótica conceituada como sistema produtivo. Investimento para o autor é a colocação de sentido no espaço-tempo sob a forma de processos discursivos (VERÓN, 1980, p.191). Esse investimento no processo de produção de sentido acontece por meio do trabalho social (práticas) permeados por coerções pela vinculação do sentido com as bases de funcionamento do social, o que remete considerar duas dimensões de análises dos fenômenos: a ideologia e o poder³.

Objeto discurso	Análise da produção discursiva	Funcionamento social
Operações	Condições de produção - Gramáticas de produção	Ideológico
Discursos	Traços em superfície discursiva	Leituras
Representações	Condições de Reconhecimento Gramática de reconhecimento	Poder

Quadro 03: Produção social de sentido – Fonte: VERÓN (1980)

A descrição do trabalho social de produção de sentido consiste, nesse sentido, em analisar operações discursivas, a partir de marcas, vestígios presentes em um ou outro conjunto – da produção ou do reconhecimento, que não são conjuntos idênticos, mas se

³ Para Verón (1980) a ideologia e o poder, assim como o sentido, são dimensões que atravessam toda a sociedade. A ideologia não se limita à condição de reprodutora dos sistemas, mas funciona como constitutiva do próprio processo de produção das sociedades. A ideologia não é um repertório de conteúdos (opiniões, atitudes e representações), mas uma gramática de engendramento de sentido. Sobre o poder, baseia-se em Foucault para defini-lo não como uma instituição, uma estrutura ou certa potência de que alguns estariam dotados, ao contrário, é o nome de uma situação estratégica complexa que não existem fora dos pacotes significantes que as transportam, não existem sem a produção e reconhecimento de sentidos de natureza infinita.

relacionam com suas gramáticas próprias. A circulação não tem trações e só é visível segundo Verón (1980) como desvio entre os dois conjuntos de traços, o de produção e reconhecimento.

Há duas partes fundamentais, por conseguinte, numa teoria do sentido tal como engendrada por um sistema produtivo: uma que concerne à reconstrução de gramáticas de produção, outra consagrada à reconstrução de gramáticas de reconhecimento. (...) a semiose social é uma rede significativa infinita. Em todos os níveis essa rede tem a forma de estrutura de encaixamento (VERÓN, 1980, p. 193-194).

Nesses termos, quanto mais complexa a sociedade mais complexa é a semiose que a atravessa. Para Verón (1980), na medida em que o a semiose social é dimensão significativa da organização social, ela é incessantemente dinamizada pelos conflitos sociais. A produção e reconhecimento social de sentido são em cada nível, cada tempo histórico e zona de funcionamento social submetidos a um processo de desregulagem e reajustamento (VERÓN, 1980, p.201)

Nesse contexto, a tecnologia como dispositivo regulador e os efeitos da apropriação informacional da prática comunicativa, como pano de fundo para pensar a dimensão da midiatização como processo contemporâneo, coloca as mídias na centralidade das preocupações sociopolíticas, econômicas e culturais.

E por essa via que podemos analisar uma transição importante que identifica a dimensão dos meios e da comunicação mediada pela técnica de modo muito preciso com escopo teórico-epistemológico, que localiza a comunicação de modo mais crítico no arranjo de forças na semiose social e que tem a informação, o conhecimento e a apropriação da técnica em suas dimensões econômicas.

A perspectiva da midiatização orienta a entrada na dimensão simbólica da Comunicação e nos dilemas que subsistem ao se realçar essa dimensão. Essa mesma perspectiva também subsidia criticamente a leitura e as disputas em torno dos sistemas de mídias na interface com os campos da política, da economia e da cultura.

Isso porque, de uma sociedade dos meios, passa-se para a sociedade da midiatização, em que o intenso desenvolvimento de processos e protocolos de ordem técnica, associado a potenciais novos mercados, inclusive discursivos, redesenham a natureza, a organização e qualidade dos vínculos sociais, submentendo-os a uma nova ambiência estrutura em torno de fortes dimensões tecnodiscursivas comunicacionais (FAUSTO NETO, 2008, p. 127).

Para Fausto Neto (2008), esse cenário produz rupturas, mas também a necessidade de dispositivos que reinstaurem novas formas de contato. As mídias deixam de ser apenas meios para se tornarem ambiente, um sistema regulador que por meio de suas auto-operações realizam o registro do simbólico. Essa autonomia como campo a faz falar de sua própria atividade enunciativa, buscando completar simbolicamente o sujeito, tornando-se um outro tipo de interpretante.

A midiatização para Brittos (2010) estrutura a percepção de toda a realidade social, admitindo-se que os meios – hegemonicamente estruturados como indústrias culturais – acabam por funcionar em matrizes demonstradoras de fatos e práticas. (BRITTOS, 2010, p.65). É nesse sentido que a midiatização torna-se, na contemporaneidade, a mediação por excelência em que o tecnológico é o caminho para o alcance do simbólico em larga escala.

Esse escopo da midiatização substancia não só os processos produtivos envolvendo os meios de comunicação na produção cultural, mas fortalece a ideia e a necessidade de políticas que organizem o papel da comunicação em termos não mercadológicos, com a perspectiva da cidadania e da garantia do direito à comunicação, ampliando os lugares comunicacionais estimuladores do uso da razão não instrumental.

2.6 Conclusões do capítulo

Reconhecer os desafios e problemática da Comunicação é atentar para o fato de que a multiplicidade dos fenômenos comunicativos converge reflexivamente, para Sodré (2007), para uma identificação teórica da comunicação como vínculo intersubjetivo, seja no nível das operações discursivas para produção de sentido, seja para no nível das formações sociais de controle e gestão do vínculo pelo discurso, como as desenvolvidas no âmbito da midiatização (SODRÉ, 2007, p.20).

Com base em Sodré (2007, 2010), em tempos de virtualização, a questão é entender a vontade do poder como força que possibilita a expansão da vida pelo *bios* midiático. Essa configuração que observa o nível relacional e vinculativo imbricados em um terceiro nível em que se desdobra a comunicação como objeto conceitual, o crítico-cognitivo em meio à virtualização em que a consciência é tecnológica com ação concreta dos sujeitos descoladas do contexto e da tradição cultural. Ou seja, uma outra ordem de relações.

A produção da existência nesse último nível tem na comunicação um processo menos informacional e instrumental e mais constitutivo capaz de produzir sentidos e discursos,

pensados na semiose social sugerida por Verón (1980), mas um social tratado como um novo tempo. Segundo Sodré (2007), uma temporalidade condensada no presente, de fluidez informativa no espaço ilimitado das redes em que a consciência não consegue representar os fenômenos dentro de um tempo.   um futuro que recai tecnologicamente sobre o presente, que por sua vez,   tratado digitalmente por imagens, equivalendo-se ao passado (SODRÉ, 2007, p.19)

Pensar uma semiose social em tempos de midiatiza o   reconsiderar o escopo da comunica o como fenômeno com inteligibilidade própria, como uma hermenêutica da existência seguindo recomenda o de Sodré (2007) e, portanto, com papel importante na compreensão das rela oes societárias criadas no âmbito desse *bios* midiático que acabam por espriar-se de modo complexo pelo conjunto do tecido social.

Essa compreensão não são obriga a lidar com a necessidade de pensar do ponto de vista epistemológico a comunica o tendo identificar a compreensão informacional que colonizou o sentido constitutivo do processo comunicacional, restringindo e dimensionando seu escopo a nível relacional e vinculativo para pensar a sociabilidade e a produ o de sentido.

Em linhas gerais, o processo comunicativo – colocar em comum as diferenças por meio do discurso com ou sem auxílio da retórica – e até mesmo o processo comunicacional – fenômeno constituído pela amplia o tecnológica da retórica pela m dia – acabaram apropriados pelo campo econômico no processo histórico descrito em Mattelart (2006) por meio de uma infopolítica marcadamente estratégica que restringe a comunica o a uma vertente difusionista (a transmissão) para media o utilitária e regulada identificadas nos discursos da comunica o como meio para a gestão da informa o e do conhecimento que estão nos discursos institucionais demandados pela ambiência da configurada Sociedade da Informa o.

Assim, com a midiatiza o – pensada como processo que supera a ideia da media o e considera a comunica o como um fenômeno de inteligibilidade suficiente para institucionalizar, na perspectiva das m dias como meio para compreensão, novos jeitos de ser e estar no mundo tecnológico – acaba disputada no contexto da Sociedade da Informa o.

A questão que se destaca como fundamental, portanto,   referenciar na perspectiva da comunica o os conflitos contemporâneos.

Na sociedade da informa o, o discurso informacional regula o fenômeno comunicacional, instrumentalizando os níveis desse fenômeno (relacional, vinculativo e

crítico-cognitivo), sobretudo a vertente relacional de caráter propriamente informacional. Essa instrumentalidade acaba por instituir, sob a lógica das forças econômicas, práticas políticas e culturais responsáveis pela manutenção do jogo de forças que coloca as tecnologias, a informação e a comunicação no centro de um reordenamento de forças determinadas pela mudança societária do capitalismo.

Nessa perspectiva, a midiatização se torna simbolicamente um terreno em disputa para um permanente conflito pela expansão da vida como força que representa a vontade de poder que, como vimos, está no cerne da Sociedade da Informação na leitura crítica dos mecanismos e estratégias identificadas por Lopes (2008) a partir do desenho das mudanças descritas em Lastres e Ferraz (1999) e Castells (1999, 2009, 2010) com as devidas observações críticas da natureza e significado dessas alterações para uma sociedade nada nova apesar das terminologias.

É evidente que a leitura da disputa na Sociedade Midiatizada pela expansão da vida é permeada por um jogo de forças entre a regulação e emancipação em toda a trama da vida social (VIZER, 2006) na permanente produção discursiva de sentido que tem as tecnologias da informação e da comunicação nas duas dimensões de Herscovici (2002), operando como produtivas, mas também na conformação de mecanismos de regulação no campo do simbólico.

Essa dimensão conflitiva envolvendo a comunicação como objeto conceitual com suas respectivas dimensões e níveis identificados por Sodré (2006, 2007, 2010) referencia de modo mais explícito a rela o entre comunica o e incomunica o escondida pela exacerba o da dimensão funcional em detrimento de sua fun o normativa (WOLTON, 2006, 2010), nas tensões envolvendo muta es tecnológicas, explosões e implosões das identidades e as reconfigura es políticas das heterogeneidades (MARTÍN-BARBERO, 2006) e da configura o e disputa no espaço de fluxos sociedade em rede (CASTELLS, 1999, 2010) e na constitui o de lugares com suas respectivas temporalidades desenhadas pelas técnicas (SANTOS, 1997), que identificamos como questões centrais para pensar a sociedade contemporânea sob o rótulo da Sociedade da Informa o.

Essa abordagem da comunica o, considerando a midiatiza o como essa forma de inteligibilidade, nos permite apontar as indica es críticas que devem nortear a leitura sobre a Comunica o Pública, em uma leitura crítica da comunica o no contexto das organiza es.

A relação de funcionalidade atrelada às práticas de gestão da comunicação em meio a estratégias de organização sistemática dos dados, da informação e do conhecimento tem de lidar com uma questão do fenômeno da comunicação em tempos de midiatização.

Para Fausto Neto (2008), há um paradoxo desconsiderado por analistas, estrategistas e pesquisadores, o de que quanto mais são organizadas (sob o ideário da transparência) redes voltadas para encadeamentos e circulação de fluxos, no âmbito do ambiente da crescente midiatização, mais ocorrem descompassos entre suas lógicas e aquelas que emanam dos processos de apropriação pelos públicos. Há o que o autor chama de pontos de fuga que tomam o lugar de processos e de mecanismos de regulações buscadas por políticas e estratégias informacionais, indicações que aportam o debate para o próximo capítulo na reflexão sobre a Comunicação Pública no contexto da democracia deliberativa para pensarmos a participação social nas decisões sobre políticas públicas.

3 CAPÍTULO 02 - PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

3.1 Introdução

O debate sobre Comunicação Pública em tempos de mediação mais do que atualizar as demandas e perspectivas para acompanhar mudanças diante dos cenários trazidos pelos avanços das tecnologias, no processo produtivo e as relações sociais tecnomediadas, requer a compreensão das relações políticas entre as Sociedades e o Estado nesse cenário de desregulamentação e fluidez das redes, demarcadas pelo tempo e espaço hegemônico do mercado, permeado por demandas políticas de novos atores e das mais diversas formas.

Pensar as relações e a ação política em uma tentativa de compreender os desafios para a democracia na sociedade mediada é trazer a tona demandas colocadas para as políticas públicas de comunicação, com o respectivo papel do Estado na promoção dos direitos à informação e à comunicação na Sociedade da Informação.

Para Wolton (2006) a Comunicação se torna valor central em uma sociedade aberta que há mais de dois séculos, ao menos no Ocidente, superou a centralização e as hierarquias em favor do sujeito e de sua liberdade e onde as trocas entre os indivíduos têm um valor intrínseco. Em sua dimensão normativa, a comunicação assume centralidade na organização simbólica do espaço público contemporâneo, mas em uma perspectiva de regulação simbólica dos espaços sociais (VIZER, 2007).

A ambiência tecnoinformacional sob a lógica de dinâmicas produtivas já conhecidas cria e atualiza tradicionais relações estruturais de organização das sociedades. Para Vizer (2007), o paradigma tradicional da organização social com seus valores, compromissos e identidades fortes continua sendo o dispositivo social mais adequado para pressionar e expressar as injustiças dentro de um sistema social que, por sua vez, não deixa de estruturar-se sob as regras de poder, propriedade e distribuição desigual de recursos (VIZER, 2007, p. 22)

Na ambiência informacional, as implicações das mudanças criadas pela cultura tecnológica não podem ser medidas com precisão. A questão, em uma perspectiva comunicacional, é saber como dimensionar esse cenário em que foram potencializados, de modo muito mais explícito, a relação estrutural informação-poder, ou os recursos informação-poder, como vetores para organização de práticas sociais, sobretudo políticas.

Nesse contexto, pensar as políticas de comunicação e sua dimensão pública, mas de forma constitutiva, em meio aos espaços dos fluxos informativos, é considerar tramas que se

fazem entre o contraditório modo de organização societária, que vai da rígida flexibilidade das sociedades em redes às possibilidades regulatórias e emancipatórias, que nascem entre o monólogo repetitivo e o diálogo aberto permitido pelas novas tecnologias e a esfera da virtualidade criada pela cultura tecnológica informacional.

Essa dinâmica societária tem uma constituição tecnicamente concreta, mas um aspecto simbólico e ideológico que reitera, em meio à ditadura da técnica e do discurso da fluidez, o discurso sobre o fim da história, da ideologia, dos projetos societários, reconfigurando assim o paradigma do conflito social e da oposição violenta, nas expressões de Vizer (2007), para explicar o cenário da década de 1990. É um período em que o conflito social se transfigura em imaginários que se tornaram parte de uma nova cultura democrática envolvendo questões sobre inclusão, integração social, pluralismo e direitos humanos, além do debate sobre minorias, identidades e diferenças, em uma perspectiva de integração a um sistema de acumulação em gestação com políticas neoliberais.

O desmonte do Estado de bem-estar social e os cortes das políticas sociais a partir da década de 1980 também parecem indicar os efeitos redistributivos da democracia que hegemonicamente predominou ao final das duas guerras mundiais – restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno das eleições para formar governos (SANTOS e AVRITZER, 2002). Para os autores, essa conjuntura reabre uma discussão sobre o significado estrutural da democracia em particular para os assim chamados países em desenvolvimento ou países do sul.

O ressurgimento das democracias nas décadas de 1980 em muitos países da América Latina fez, segundo Vizer (2007), com que as sociedades nesses países observassem um movimento para (re)construir bases plurais das formas institucionais de um regime democrático. A demanda por reconhecimento e participação nos espaços públicos de ação e nas decisões do Estado por parte de muitos grupos e comunidades acompanham uma tendência de limitações nas democracias representativas que, se por um lado tem pela via da autorização das eleições uma via para o exercício da democracia em escala ampliada, tem dificuldade para lidar com a questão da prestação de contas e da representação de múltiplas identidades (SANTOS e AVRITZER, 2002).

O fim das guerras mundiais e o aprofundamento do processo de globalização ressaltam a necessidade do debate sobre a democracia representativa e a democracia participativa de modo amplo em países com diversidade étnica e cultural, entre grupos que têm dificuldade em

ter direitos reconhecidos ou em nações de cultura política marcada pela supremacia de interesses de elites econômicas. Situações presentes na América Latina.

No Brasil esse processo é permeado por contradições, experiências distintas e desafios próprios da cultura democrática do país (DAGNINO, 2002; TATAGIBA 2002; AVRITZER, 2002; RAICHELIS, 1998). O autoritarismo social e visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política são obstáculos para constituição e funcionamento de novos espaços para participação nas decisões sobre políticas públicas, sendo a confrontação desses mesmos padrões um dos principais resultados democratizantes dos novos espaços públicos (DAGNINO, 2002).

Compreender as mudanças e desafios à democracia contemporânea, sobretudo na conjuntura brasileira, é pontuar elementos sobre o que chamaremos de democracia participativa e de seu desdobramento nos espaços institucionalizados de participação nas políticas de Estado, os conselhos gestores de políticas públicas.

A exposição desse cenário para delinear sua relação com o movimento ainda incipiente de consolidar a Comunicação Pública enquanto modelo teórico-instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre Estado e a sociedade (MATOS, 2009a), é discussão central apresentada no presente capítulo.

As discussões sobre perspectivas históricas, teóricas e os desafios da Comunicação Pública também exigem certo cuidado pelo papel dessa prática como tema estrutural do estudo sobre democracia, participação e comunicação no espaço dos conselhos gestores de políticas públicas. O tema é tratado em estudos na área de Ciência Política, Administração Pública e de Serviço Social como áreas exemplares na condução dessa discussão no contexto científico, assim como permeia uma extensa agenda de discussões dos movimentos sociais e da sociedade civil como parte de um processo de garantia de direitos a esses grupos envolvidos diretamente no debate sobre democratização, que teve a Constituição de 1988 como marco político-legal na constituição histórica por direitos no país (COMPARATO, 2005).

Na perspectiva da Ciência da Comunicação, propriamente dita, são as preocupações teóricas organizadas em torno do campo da Comunicação Pública que identificamos como um ponto de encontro para relacionar o debate envolvendo democracia, participação, políticas públicas nos espaços políticos institucionalizados a partir da década de 1980, os conselhos gestores.

O ideário de descentralização, participação social foi acompanhado da construção de um novo paradigma para pensar a política pública⁴ no Brasil – a perspectiva dos direitos da população em ter garantidas suas demandas por parte do Estado, responsável pelo oferecimento de serviços, a necessidade de organização e institucionalização de políticas a partir da definição de papéis e responsabilidades entre entes federados.

Essas mudanças sempre em processo de consolidação têm sido incluídas na agenda do país em momentos de discussão explícita como nas conferências periódicas de políticas públicas, como nos espaços públicos institucionalizados para debater o tema como são os conselhos de políticas públicas em áreas diversas como saúde, educação, assistência social, cultura, segurança pública, políticas urbanas, trabalho e geração de renda. No Brasil há ainda conselhos para tratar de temas ligados aos direitos das mulheres, da população indígena e negra, de homossexuais, de crianças e adolescentes e idosos.

Embora novas na cena democrática e com institucionalidade em processo de permanente legitimação diante das estruturas democráticas já constituídas, os conselhos e o círculo de participação em torno desses espaços tem desafiado pela própria lógica sugerida – participação igualitária da sociedade nas decisões em torno das questões públicas do Estado – não só governos, partidos como também a sociedade civil organizada que se reposiciona diante dessa nova possibilidade de diálogo aberta no interior do Estado.

Nesse cenário, a Comunicação no interior desse mesmo Estado torna-se não só uma política pública pautada por interesses coletivos como acaba também passando por esse estranhamento diante das demandas como transparência, prestação de contas, controle social nessa mudança normativa e política trazida pela instauração de espaços públicos de participação – vértices da chamada democracia participativa.

Considerando que as políticas de comunicação estão de acordo com os níveis e estágios de democratização no Estado (PITTA, 2001), pensar políticas de comunicação no âmbito da Comunicação Pública é repensar modelos ainda existentes em tempos de novas possibilidades para participação democrática no país e de mediatização das sociedades.

⁴ Segundo Boneti (2006), as políticas públicas são resultantes do jogo de forças estabelecidas no âmbito das relações de poder, envolvendo grupos econômicos e políticos, classes sociais. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. Nesse caso, pode-se dizer que o Estado se apresenta apenas como um agente repassador à sociedade civil das decisões saídas do âmbito da correlação de forças travada entre os agentes do poder, conforme abordado em capítulos anteriores. e demais organizações da sociedade civil, que resultam em ações a serem desenvolvidas por parte do Estado (BONETI, 2006, p.74)

A Comunicação Pública – que se diferencia da Comunicação Governamental –, entendida como a comunicação que ocorre no espaço formado por fluxos de informação e interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público por meio da promoção do direito à informação e a comunicação (DUARTE, 2009), estabelece por essa via uma relação estrutural no debate sobre a democratização do Estado e na constituição de novas institucionalidades.

E nessa via que relaciona a Comunicação Pública ao exercício do poder político em sociedades democráticas que estão as possibilidades para pensar do ponto de vista teórico o escopo desse campo, ressignificando o papel da comunicação historicamente pensada no âmbito do Estado.

Superar a dimensão funcional e a instrumentalização das estratégias de Comunicação Pública (PITTA, 2001; FAUSTO NETO, 1995), assumir a comunicação como um problema e não como solução no interior das redes e fluxos que permeiam o espaço de diálogo entre o Estado e a Sociedade, além de prever a incomunicação nos termos de Wolton (2006) como dispositivo de poder no âmbito das relações democráticas e resgatar a dimensão cognitiva do processo decisório (CORREIA, 2010; GOMES, 2008) são questões centrais que permitem a manutenção da leitura comunicacional e menos informacional na relação com a participação e democracia, sobretudo a dimensão participativa que, pela sua natureza, radicaliza os princípios da singularidade da Comunicação Pública (MONTEIRO, 2009; OLIVEIRA; 2004).

Essas questões, que marcam a proximidade e por consequência as contribuições que as Ciências da Comunicação oferecem ao debate sobre democracia e participação, acabam fortalecidas, tomando como referência a relação histórica, sobretudo na América Latina, da comunicação (enquanto campo de pesquisa e intervenção) com os projetos políticos de emancipação dos sujeitos e com os movimentos democráticos de luta por direitos na região (BERGER, 2010; PERUZZO, 1998).

Esses são os aspectos a serem relacionados no presente capítulo. Inicialmente são pontuadas questões gerais sobre participação e políticas públicas no Brasil; passando pela constituição da Comunicação Pública como campo teoricamente específico na perspectiva de referenciar a discussão sobre Comunicação e participação nos conselhos gestores de políticas públicas.

3.2 Democracia, participação e políticas públicas

A democracia tornou-se a forma predominante de organização da dominação política na modernidade ocidental, passando por mudanças no seu significado e em suas práticas.

Para Avritzer (2002), dentre as mudanças destacam-se um forte estreitamento da ideia de soberania, consenso sobre formas não-participativas de administração, e rejeição de desenhos participativos pelo seu impacto não institucional. Esses novos consensos, segundo o autor, estão ligados aos episódios do período entre guerras e na consolidação da democracia no continente europeu ao final do que chama de segunda onda de democratização (1943-1962).

Em linhas gerais, a concepção mais ampla de soberania de Rousseau acabou não sendo apropriada pela prática democrática no interior da modernidade em função das complexas formas de administração estatal com a consolidação das burocracias especializadas nos moldes weberianos e a emergência de uma democracia de massas – exigindo um governo de elites aptas a garantir a racionalidade da política diante da sociedade massiva.

Essa última indicação leva ao chamado elitismo democrático⁵, que trabalha com a ideia de que o povo participa do sistema democrático como produtor de governos escolhidos por meio de processos eleitorais entre as elites qualificadas para governar. O povo atua como árbitro das disputas entre as elites com habilidades para coordenar a complexidade desse Estado moderno.

Essa é a corrente classificada por Santos e Avritzer (2002) como concepção hegemônica da democracia na segunda metade do século XX, com forte recorte para um argumento procedimentalista, evitando à passagem de uma discussão ampla das regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral.

Somado a isso, um terceiro elemento que compõe a concepção hegemônica de democracia para os autores é percepção de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.48). Essa percepção resultou na centralidade dos sistemas eleitorais para representação do eleitorado no exercício de autorização de poder por meio do voto.

Em uma perspectiva histórica, a crise do Estado de bem estar social e cortes nas políticas sociais a partir da década de 1980 na Europa, as crises identificadas nos países centrais em que o modelo de democracia hegemônica havia se consolidado, o fim da Guerra

⁵ SCHUMPETER (1984)

Fria e a consolidação dos processos de globalização econômica criam um cenário para rediscutir os limites da democracia na sua capacidade redistributiva em um debate estrutural que apontou para o problema da forma democrática e suas variações (SANTOS, 2002; SANTOS e AVRITZER, 2002).

Na América Latina particularmente, além das limitações do histórico modelo democrático pautado no patrimonialismo e autoritarismo excludentes na representação das diversidades presentes na região, o debate sobre a democracia ganha sentido pelas limitações de duas características do elitismo democrático que acabaram não correspondendo na dinâmica política da região. A primeira, a competição entre as elites que, ao invés de condutoras com expertise para governar por saberem defender e representar os valores democráticos, acabaram disputando entre si abrindo mão muitas vezes desses próprios valores para manter o controle do Estado. A segunda característica refere-se ao papel democrático das mobilizações de massas, que na tradição do elitismo democrático representavam ameaça à ordem institucional. Na região, redes de organizações e movimentos sociais assumiram esse papel em maior ou menor proporção e contribuindo com o aprofundamento da democracia segundo Avritzer (2002).

Nesse conjunto de questionamentos sobre a forma hegemônica de um regime democrático abre-se o debate sobre formas não hegemônicas de democracia em um entendimento de que a democracia não se reduz a uma questão de organização institucional de dinâmica procedimental.

O debate democrático nesse sentido extrapola a arquitetura institucional preocupada com os meios para resolver a demanda pela ocupação representativa do poder político. A democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade (SANTOS, 2002).

Por essa via, mudanças societárias acompanham e são acompanhadas por mudanças institucionais. Não há uma lei natural que organiza essa prática, mas mudanças históricas e culturais. Essa compreensão exige uma releitura na relação entre o procedimentalismo e suas dimensões societárias.

A concepção deliberativa de Habermas (2003) auxilia ao apontar para essa possibilidade na sugestão de um princípio importante para o debate sobre democracia participativa, o da deliberação ampla. Os procedimentos democráticos têm vínculo com pluralidade de vida das pessoas que, por isso, devem participar das discussões e das decisões

políticas, baseados na liberdade e igualdade, na apresentação de ideias e argumentação racionais.

A atuação dos movimentos sociais pela tematização de questões surgidas com a emergência de novos atores no contexto público também contribuem para a ampliação do político que extrapola as vias institucionais clássicas para assumir dimensão cotidiana, uma prática que é permeável nas relações sociais.

Essa vertente especificamente foi central na redemocratização da América Latina e na constituição das novas institucionalidades e práticas democráticas que culturalmente se esforçam para ressignificar modelos e arranjos democráticos excludentes e autoritários (DAGNINO, 2002; 2004), mais participativas e descentralizadas, plurais e mais representativas de grupos e sujeitos até então fora do cenário político.

Esses pressupostos fortalecem, portanto, uma concepção democrática participativa tratada em linhas gerais como um modelo que valoriza a participação direta nas decisões políticas, rompendo a dissociação entre Estado e Sociedade civil. A participação se amplia para além das instituições representativas, que por sua vez, precisam atender a perspectiva da vontade coletiva dos cidadãos. Essa referência conceitual é acompanhada, como veremos detalhadamente mais adiante, por mudanças institucionais em inovações distintas identificadas no Brasil e na América Latina (SERAFIM e MORONI, 2009).

Para Gomes (2008), o diagnóstico da designada crise da democracia liberal com os típicos movimentos que as acompanham, dentre elas a proposição de novas arquiteturas institucionais, gerou uma pluralidade de linhas de forças em teoria democrática (GOMES, 2008, p.13). Esse cenário gera um realinhamento no nível macroteórico e nos principais modelos – tradição liberal, tradição republicana e no recente modelo de democracia deliberativa.

É interessante notar, em uma primeira aproximação entre o debate sobre Democracia e Comunicação – tópico a ser aprofundado mais adiante – que a perspectiva impressa por cada modelo democrático organiza a política de comunicação e no caso específico, a comunicação pública do Estado.

Tomando como base Gomes (2008), é possível notar que a abordagem da democracia de tradição liberal preocupada com as liberdades individuais se preocupa com um sistema institucional que assegura tais direitos civis e políticos, protegendo os cidadãos privados, garantia de acesso igualitário a justiça e proteção contra eventuais investidas do Estado. A

liberdade de expressão, pluralidade de opiniões, a função de vigilância, a demanda por transparência, prestação de contas são funções atribuídas aos meios de comunicação nesse contexto.

A tradição republicana tem preocupação com a cidadania, representada pela inscrição dos sujeitos na sua comunidade política. O Estado tratado como coisa pública, ao contrário da tradição liberal, precisa ser controlado pela sociedade civil e a ao invés da intervenção negativa em relação aos indivíduos, o republicanismo busca igualdade de oportunidade para participação dos sujeitos políticos nas questões de interesse coletivo relacionadas às comunidades locais, estimulando um envolvimento nos negócios do Estado. Os meios de comunicação nesse contexto são responsáveis pela formação do capital social (MATOS, 2009b) – trabalhando para a articulação e mobilização de redes que permitam a construção de confiança e reciprocidade e cooperação na busca por um envolvimento cívico e de participação. Os meios são impedidos de desempenhar esse papel em situações onde não disponibilizam informações políticas para facilitar a participação e não realizam cobertura política qualificada causando falta de engajamento.

O deliberacionismo, para Gomes (2008), é o caçula da tríade dos principais das macroteorias ou modelos de democracia, e assumiu espaço nos anos 1990 ficando entre os modelos liberal e republicano, que se contrapunham no contexto da teoria democrática nos vinte anos precedentes.

Para o autor, os primeiros anos do século XXI esse modelo deliberacionista, que chama de democracia discursiva, é a principal novidade no contexto das teorias da democracia, sendo submetida a críticas, revisões e suplementações. Apesar das concepções que sustentam essa perspectiva deliberacionista⁶, o autor pontua que, essencialmente, esse modelo de democracia discursiva coloca que o centro de atenção democrática é uma arena discursiva que funciona como esfera intermediária entre a sociedade civil e o Estado, formando uma esfera pública política.

É nessa esfera que são discutidas em situações de igualdade para que os cidadãos argumentem racional e publicamente para a construção das decisões relativas a questões de

⁶ Gomes (2008) aponta uma tendência da democracia deliberativa apoiada no macromodelo liberal (John Rawls, Amy Gutmann, Dennis Thompson); outra tendência (Habermas, Bohman, Dryzek, Benhabib) toma como base em diferentes níveis de distanciamento e engajamento teórico, na plataforma da democracia radical indo buscar em Marx o que os outros encontram em Locke e seus seguidores (GOMES, 2008, p.17). Nesse último grupo, enquanto a escola de Habermas tem um ponto de partido republicano, assimilando um conjunto de preocupações liberais ao seu modelo, outros (Dryzek, Fraser) têm intenções polêmicas em relação à democracia liberal.

interesse público em um contexto de não coerção, mas negociação permanente, uma vez que decisões políticas legítimas só são possíveis pelo debate esclarecido, racional e transparente.

Não vamos entrar aqui na questão sobre se o centro do sistema político deve ser ocupado diretamente pela esfera civil, como no ideal de democracia direta, ou se por representantes autorizados. Quem quer que decida, deve fazê-lo levando em consideração os fluxos de comunicação circulantes em arenas discursivas públicas, por meio das quais os problemas sociais são percebidos, formulados e discutidos, e questões sobre o estado da *res publica* são enunciados e examinados (GOMES, 2008, p. 17).

Os meios de comunicação nesse cenário seriam integrantes dessa esfera pública política na perspectiva de torná-la forte, extensa e solidamente atrelada à esfera civil por um lado, e com possibilidade de interferir no sistema político, garantindo que possa ser permeado pela vontade e opinião públicas, por outro. Isso por meio da promoção e contribuição com debate público qualificado, com a disponibilização de informações políticas relevantes.

3.3 Democracia, participação e o cenário brasileiro

Na tese de Avritzer (2002), o sistema político brasileiro foi instável na maior parte do século XX em função da competição entre as elites. Ressalta-se que o projeto de modernização do país em certa medida concentrou esforços desses grupos a frente dos governos ao longo do século passado sob a égide de um projeto desenvolvimentista excludente.

Para o autor, do ponto de vista político, o acesso a políticas do Estado tinha uma tradição de ser mediada por agentes políticos na lógica da concessão interessada. Foi apenas nos anos 1970 que se registrou a formação de associações comunitárias independentes que tentam fugir dessa lógica autoritária de acesso aos bens públicos do Estado.

Ao longo do processo de redemocratização, muitas organizações locais pontuavam uma nova relação com o sistema político, introduzindo novas matrizes culturais de relacionamento – elemento não captado para Avritzer (2002) pelas concepções hegemônicas de democracia.

O fato é que o processo de retorno da democracia após o período de ditadura foi marcado por continuidade de práticas e atores com doses de inovação. As práticas do clientelismo e da relação de dependência com o poder executivo marcadamente forte no

presidencialismo brasileiro foram institucionalizadas na concessão de emendas e nos debates em torno do orçamento em uma relação de troca de apoio por recursos (AVRITZER, 2002).

Em uma análise comparativa, Chauí (2003) pontua que há uma distinção para o que chama de democratização forçada, na Europa e nos Estados Unidos, da dificuldade de democratização no Brasil. No caso brasileiro, a questão democrática não esteve voltada a ampliar as “franquias democráticas”, isso porque a democratização sempre significou, de um lado, impedir por vias legais a emergência de forças populares democráticas e, de outro, eliminar fraudes eleitorais e regular conflitos entre partidos burgueses (CHAUÍ, 2003 p.216).

Os debates sobre representação no Brasil têm sido vinculados à discussão mais ampla sobre cidadania em três níveis, conforme Chauí (2003): a cidadania como direito de representação política, com a garantia da participação por meio de votos e dos partidos; a cidadania como questão de direitos e liberdades civis e, por fim, a cidadania como questão de justiça social e econômica que atrela os direitos sociais, econômicos e culturais à participação direta nas decisões públicas.

Representação, liberdade e participação têm sido a tônica das reivindicações democráticas que ampliam a questão liberal da cidadania passando do plano político institucional para o da sociedade como um todo. Quando se examina o largo espectro de lutas populares nos últimos anos pode-se observar que a novidade dessas lutas se localiza em dois planos principais: a) no plano político, a luta não é pela tomada de poder, mas pelo direito de se organizar politicamente e de participar das decisões rompendo a verticalidade do poder autoritário; b) no plano social, mais amplo, nota-se que as lutas não se concentram na defesa de certos direitos ou sem sua conservação, mas pelo direito de conquistar o próprio direito à cidadania, pelo reconhecimento de novos direitos e, portanto, novos sujeitos sociais (CHAUÍ, 2003, p. 297).

É considerando esse contexto que compartilhamos da ideia de que as mudanças institucionais registradas no Brasil, após a redemocratização, culminando em uma tentativa de marcar inovações no conjunto das instituições e práticas democráticas são permeadas por contradições e conflitos baseadas em uma ressignificação cultural da prática democrática em uma disputa por novos sentidos ao fazer político, conforme aponta Dagnino (2002).

A autora oferece contribuições importantes para uma leitura crítica da constituição da participação e da democracia no contexto brasileiro, referenciando a leitura posterior sobre o escopo e possibilidades constituídas com a criação de espaços e mecanismos de participação no contexto da democracia representativa brasileira.

Para Dagnino (2004) a implantação do projeto neoliberal na América Latina não apenas trouxe impactos no âmbito da economia e da estruturação do Estado, mas sobre a cultura política dos países da região. Ao analisar o cenário brasileiro, aponta para o que chama de *confluência* perversa entre o projeto político democratizante e participativo e o projeto neoliberal, o que marcaria o cenário de luta pelo aprofundamento da democracia brasileira.

Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa. (DAGNINO, 2004, p.99)

Nesse contexto, as noções de sociedade civil, participação e cidadania constituem os canais de mediação entre os dois campos ético-políticos – o projeto participativo e o projeto neoliberal. Na resignificação dos termos, a sociedade civil é reduzida às Organizações Não-Governamentais (ONGs) que estabelecem uma relação estratégica com o Estado adequada aos ajustes estruturais que realiza; a participação – núcleo central do projeto participativo e democratizante – assume uma perspectiva privatista e individualista, despindo-se de um significado político e coletivo para ser tratada na perspectiva privada da moral e a cidadania que substanciou as mudanças sociais e políticas na redemocratização e estava ligada a busca por autonomia e emancipação dos sujeitos, buscando estabelecer novas formas de sociabilidade também é reduzida a dimensão individualista e associada ao poder de compra no mercado. A cidadania é reduzida à solidariedade com os mais pobres, muito próxima a práticas filantrópicas, tendo como caixa de ressonância o chamado Terceiro Setor e a bandeira da responsabilidade social (DAGNINO, 2004).

O sistema político após a Constituição de 1988 é considerado por Avritzer (2006) como um sistema híbrido incorporando amplas formas de participação em nível federal e local. Do ponto de vista legal, o Brasil passou a combinar um sistema que não tem o monopólio da representação como forma de expressão política institucionalizada, combinando assim representação e participação na estrutura política do país.

Foram garantidas na Constituição duas formas específicas de participação. A primeira, uma forma direta preferida pelo legislador constitucional, mas pouco utilizada, que inclui plebiscitos, referendos e iniciativas populares. A segunda é a participação de atores ou

entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas presente nos capítulos da Constituição referentes às políticas sociais, em especial dos capítulos sobre Seguridade Social e Reforma Urbana (AVRITZER, 2006, p.35-36). É nessa segunda forma de participação que estão circunscritos os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo, como duas modalidades que se multiplicaram no país.

De acordo com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, o Brasil conta com número estimado de 18 mil conselhos e mais de 100 mil conselheiros (CEBRIP/IDS, 2008). Os conselhos, especificamente, resultam de legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam artigos constitucionais sobre as políticas de saúde (Lei Orgânica da Saúde), assistência social (Lei Orgânica da Assistência Social), criança e adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente) e políticas urbanas (Estatuto das Cidades).

Segundo Tatagiba (2002), os conselhos gestores são espaços públicos de composição plural e paritária por representantes do Estado e da sociedade civil com a função de formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais⁷. A autora delinea uma perspectiva teórica para compreensão da natureza peculiar dos conselhos de gestores de políticas públicas como uma dimensão participativa da prática democrática no país:

a) são espaços de composição plural e paritária: a pluralidade de representação nesses espaços não se refere a uma dicotomia Estado/Sociedade Civil na composição dos conselhos, mas para refletir as diversas contradições existentes nesses dois espaços. A questão é como garantir a pluralidade e a representatividade nesses espaços, duas características que garantam a natureza pública e democrática dos conselhos.

b) são marcados por processos dialógicos como meio para resolver os conflitos implicados nas disputas e interesses em jogo nas decisões sobre políticas públicas tendo a publicidade como elemento diferenciador nesses espaços para demarcar outra lógica decisória associada a cooptação, troca de favores e clientelismos.

c) são instâncias deliberativas por terem competência legal para formular e fiscalizar políticas públicas e sua implementação, definindo prioridades, diretrizes, orçamento para

⁷ Tatagiba (2002) diferencia os conselhos gestores (deliberativos) de políticas públicas de outras experiências dessa natureza registradas na história democrática do Brasil. Na década de 1970 e 1980, era comum a existência de conselhos comunitários como espaços para apresentação de demandas às elites políticas, renovando sob outra roupagem a relação clientelista com os governos. Os conselhos populares, de forma diferente, são espaços públicos criados pelos próprios movimentos sociais com menor nível de formalização e não envolvimento institucional. Os conselhos administrativos são o que estão voltados para gerenciamento de unidades prestadoras de serviços públicos como escolas, hospitais, mas sem poder de interferir diretamente nas políticas públicas.

executar as políticas públicas. A competência legal é o que faz dos conselhos espaços com força de induzir mudanças na gestão das políticas de Estado.

No entanto, a cultura política de participação exigida nos conselhos não caminha com a mesma lógica quando da ocupação desses espaços pelos atores políticos legitimados politicamente para participação democrática. Avaliar a capacidade deliberativa e a interferência dos conselhos na implementação das políticas públicas ainda é desafio por se tratarem de experiências recentes e pela ausência de critérios seguros, mas há indicações da limitada capacidade dos conselhos em assumir seu papel deliberativo e interferir propositivamente na inovação e no curso das políticas públicas (PONTUAL, s/d; TATAGIBA, 2002).

Mas o fato é que mesmo distintos em sua organização e funcionamento, os conselhos têm representação do governo e da sociedade civil mantendo uma paridade quantitativa, mas nem sempre política. O formato e dinâmica institucional são definidos por legislações locais, embora em consonância com a legislação federal e com escopo na própria carta constitucional. Politicamente, a atuação dos conselhos e sua capacidade de incidir nas políticas públicas variam conforme o cenário colocado localmente para a participação da sociedade civil, o perfil dos governos, a capacidade de articulação e autonomia das organizações, a representatividade dos integrantes desses colegiados dentre outras variáveis qualitativas.

A ausência de uma identidade institucional diante das demais instituições públicas, a pouca ressonância e visibilidade como espaços de decisão política, a dificuldade em atuarem como propositores de políticas públicas, a reprodução de práticas da cultura de participação política brasileira, como autoritarismo e práticas corporativas e privatistas, são questões presentes nos colegiados (PONTUAL, s/d; RAICHELIS, 1998). Esse cenário reflete no produto da ação política desses espaços, ou seja, nas deliberações que acabam desprovidas de força política capaz de alterar a dinâmica da implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

O *status* e a identidade que os conselhos tomam para si nesse processo de negociação e pactuação política junto às instituições representativas e, internamente, com e por meio de seus próprios integrantes, criam a estrutura de legitimidade para sua interlocução no processo de decisão sobre as políticas públicas. É importante ressaltar que os conselhos são

responsáveis por propor, decidir, normatizar, informar e fiscalizar a implementação e gestão das políticas públicas para o segmento e/ou área para o qual foi constituído.

Seguindo essa lógica, a solidez e a musculatura política dos conselhos são diretamente proporcional ao seu *status* institucional. Esse reconhecimento advém da sua capacidade de legitimar-se como espaço de deliberação e decisão genuinamente democrático, reconhecido pelas demais instituições e outros espaços públicos, dentre eles o poder executivo, legislativo, judiciário, sociedade civil organizada e movimentos sociais.

E em um ciclo também lógico e instituído na lógica institucional, a mesma legitimidade abre precedentes para sua institucionalidade política, apresentando-se no conjunto do corpo social como uma esfera pública para a participação que carrega a radicalidade democrática em sua essência e que, por isso, é performática enquanto fazer político para construção do próprio sentido da democracia.

Essa questão está implícita quando, para entender a natureza dos conselhos de políticas públicas, oferecemos como chave de leitura uma matriz que nos faz entender sua lógica democrática. Essa mesma matriz é a que apresentamos como importante para compreender o déficit de legitimidade política dos conselhos de políticas públicas. O significado da participação democrática nesses espaços carece de uma percepção clara do sentido que a participação carrega enquanto prática cotidiana que foi ritualizada pela cultura representativa e liberal.

O exercício do diálogo, do conflito e da construção de consensos nesses espaços exacerba a lógica democrática ao seu nível mais profundo e exigem um sujeito político que consiga sustentar essa lógica. Mas ao contrário, a ocupação desses espaços tem sido feita pela mesma lógica que sustenta as relações políticas representativas.

O personalismo das representações, a relação clientelística de trocas, a ausência de transparência, somadas aos empecilhos criados por governos e organizações sociais viciados na pactuação política desproporcional e corporativa, associados à cultura centralizadora e patrimonialista identificada no interior da gestão da coisa pública, são fatores que tornam os espaços dos conselhos frágeis em sua tarefa mais estratégica, a capacidade de decidir e interferir no delineamento das políticas públicas.

Percebidos como espaços de disputa com as demais instituições representativas, dentre elas com o poder executivo, ou como a solução para todos os problemas da falta de eficiência democrática representativa, os conselhos se tornam uma peça chave tanto para mudar as

regras da sociabilidade democrática quanto para manter as relações políticas que teoricamente contribuem para repensá-la.

Uma avaliação mais rigorosa nos remete a pensar sobre a identidade, que varia conforme o grau de institucionalidade de cada um desses espaços, considerando o desenho institucional e trajetória política de cada conselho⁸. Em se tratando de identidade, esses espaços estão em diferentes estágios de consolidação, por estarem atrelados a um contexto político que (des)favorece sua institucionalidade.

Tomando como referência os cinco critérios de Raichelis (1998) para analisar esferas públicas como os conselhos, é possível identificar as fragilidades que despontam na identificação política desses espaços.

No aspecto de *visibilidade social*, que presume a transparência da ação e do discurso para os envolvidos e os implicados na decisão política, os conselhos aparecem como espaços de pouca ressonância. As decisões desses colegiados não possuem eco diante das demais instituições e têm pouco sentido operativo para os seus membros, que não conseguem sustentá-las politicamente, pela capilaridade de suas representações as decisões e, muito menos, atuarem como veias que oxigenam com informações e leituras os próprios debates e deliberações.

Considerando o *controle social* como outro critério para compreensão dos conselhos, como parte de sua identidade política, destaca-se que esse controle representa o acesso aos processos sobre as decisões no âmbito da sociedade política que permite a participação na formulação e revisão das regras que conduzem negociação sobre os interesses em disputa, bem como o acompanhamento dessas decisões, a partir de critérios pactuados. Na prática, os conselhos têm pouca margem de manobra para esse tipo de interferência porque, via de regra⁹, assumem uma função estritamente burocrática e fiscalizatória que os impedem de exercitar politicamente a gestão de conflitos e a costura de consensos, assumindo assim caráter propositivo.

No critério *representação de interesses* é parte da trajetória e do desenho institucional de muitos conselhos a ocupação corporativa e desvinculada dos princípios públicos exigidas

⁸ TAGIBA E TEIXEIRA *apud* PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil. Observatório do Cidadão/Instituto Polis. Disponível em: <http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/texto%20pedro.pdf>. Acesso em: 21 out 2008.

⁹ Informações compiladas em estudo do Observatório do Direito dos Cidadãos, em análise sistematizadas por Pedro Pontual, publicado pelo Instituto Pólis e disponível em: www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/texto%20pedro.pdf. Acesso em: 20 out 2008.

das próprias políticas. Ao invés de mediadores das demandas coletivas, um espaço feudalizado, tanto pela sociedade civil como pelos governos, que aproveitam dessa possibilidade para anular, interromper ou alongar debates e decisões, colocando o colegiado em uma paralisia que o enfraquece interna e externamente.

A *democratização* como outro elemento importante, apontado por Raechelis (1998), para entender espaços públicos como os conselhos, contraditoriamente, aparecem como mais um ponto frágil que, por sua vez, fragiliza a identidade política desses espaços. A democratização é entendida como a relação entre conflito e consenso entre os diversos interesses, a partir de uma lógica que resulta em decisões e entendimentos capazes de orientar decisões coletivas.

Em um cenário de desarticulação dos movimentos sociais e a desmobilização de muitos deles pela relação de prestação de serviço e de participação em governos, somados a ação política autoritária, clientelista do Estado para mitigar e anular conflitos, o impacto primeiro que se nota é a dificuldade de construir e criar um jogo de forças dentro desses espaços para respaldar o debate plural que precede as deliberações de natureza pública.

Por fim, as questões ligadas à *cultura política de enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista*, remetem a discutir o esvaziamento público e político de muitos colegiados, pelas relações de poder desequilibradas e autoritárias, que fazem da participação nos conselhos o mesmo ritual burocratizado, próprios da representação, além de se tornarem a extensão de um governo, partido ou mesmo de um grupo organizado da sociedade civil.

Tatagiba (2002) identifica em estudo detalhado questões da ordem interna dos conselhos que contribuem para entender suas limitações enquanto espaços decisórios. Em linhas gerais, a paridade como princípio de equivalência entre Estado e Sociedade Civil, embora prevista formalmente, é garantida na disputa por hegemonia no interior do conselho. Na perspectiva da sociedade civil como campo de forças heterogêneo, a disputa por recursos financeiros, os diferentes projetos político, as diversas compreensões sobre o que é participação, sobre o sentido da política pública e do papel do Estado fragmentam esse campo.

A dificuldade de representação dos conselheiros e a fragilidade do vínculo que estabelece com as suas organizações ou grupos representados; a falta de qualificação dos conselheiros para uma intervenção mais protagônica no diálogo deliberativo; a necessidade de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior do processo deliberativo, permitindo

que a construção de acordos não se sujeite à influência do poder econômico e político e as desigualdades sociais; a ausência de definição de pautas e agendas de discussão estruturantes e substanciais; o controle do Estado sobre as discussões no interior desses espaços estão entre as questões que afetam a participação nos conselhos gestores (TATAGIBA, 2002).

Tatagiba (2002) destaca duas questões que têm vínculo com os aspectos identificados acima por afetarem a legitimidade institucional desses espaços no corpo do sistema e das instituições da democracia, fazendo do hibridismo e da convivência completar entre os espaços de participação e representação uma incógnita.

A primeira delas é a eficácia dos conselhos como espaços decisórios, demonstrando sua capacidade de interferir na proposição inovadora das políticas públicas, participando mais da fiscalização do que da formulação dessas políticas. Além disso, há o problema de inserção institucional dos conselhos e seu posicionamento e relacionamento no conjunto das instituições democráticas evitando sobreposição de papéis. Essa institucionalização incompleta (TATAGIBA, 2002) faz com que suas deliberações (decisões) tenham poder vinculante em uma ausência de consenso se o Estado deve acatar ou não as deliberações dos conselhos.

Dagnino (2002) acrescenta que essa configuração permeada de contradições no que concerne à participação da sociedade civil tem relação com a partilha efetiva de poder e aos distintos projetos políticos que perpassam o Estado e a Sociedade Civil. A ausência ou possibilidade de compartilhar projetos políticos faz das experiências participativas inovadoras, reprodutoras de práticas e dinâmicas conformadoras de lógicas tradicionais.

Essa leitura desmitifica a participação como solução para os problemas da representação, desfaz equívocos da capacidade eminentemente emancipatória da democracia participativa e contribui para explicar a *confluência perversa* que permearam o projeto participativo gestado após a redemocratização – que nesse caso específico representou, ao invés de um compartilhamento de projetos políticos, uma complementaridade instrumental entre projetos distintos que acabam coincidindo.

Essa é a perspectiva que apontamos para analisar a relação entre participação e representação como uma das principais questões democráticas na contemporaneidade brasileira.

Como nossa proposta é apenas de explanação das ideias e contextos desse debate e não analisar detalhadamente vantagem, contraposições e viabilidade de ambas as perspectivas,

destacamos o que é consensual nas análises, sobretudo no Brasil, sobre as questões ligadas a participação e democracia: o debate sobre mecanismos de aperfeiçoamento da relação entre práticas e instituições democráticas de natureza representativa e participativa (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, MORONI e MARX, 2009; SANTOS E AVRITIZER, 2002; RAICHELIS, 1998).

A via indicada para o debate sobre a Comunicação Pública no contexto da democracia deliberativa, tomando como referência brasileira dos conselhos gestores, é que evita dualismos ou mitificações da democracia participativa em detrimento da representativa e em puritarismos alertados por Dagnino (2004), que não deixa de considerar as contradições das disputas por poder nas sociedades políticas.

3.4 Comunicação, Política Pública e Democracia

A Comunicação Pública estabelece relação constitutiva com a democracia por interferir na distribuição de poder político ao ser configurada, conforme Brandão (2009), como um processo de comunicação que se estabelece em uma esfera pública entre o Estado, Governo e Sociedade para ser um espaço privilegiado de negociação para as disputas nas sociedades políticas.

A Comunicação Pública, portanto, precisa ser pensada em um diálogo afinado com as teorias democráticas pela relação das políticas de comunicação com a prática da democracia. Nesse contexto, a Comunicação Pública institui, segundo Pitta (2001), um *continuum*, um dado padrão de conflitualidade na esfera pública e assim um dado modelo de democracia (PITTA, 2001).

A abertura de espaços democráticos como referência para pensar as políticas sociais brasileiras, a partir da década 1980, teoricamente reforça uma necessidade de revisar os modelos de comunicação entre Estado e Sociedade, em uma perspectiva de fortalecer a Comunicação Pública como elemento central para o debate em torno das políticas públicas.

Esse reposicionamento exige, *a priori*, pensar na comunicação como uma política de Estado com diretrizes claras e como serviço permanente no conjunto dos serviços públicos. As políticas sociais diferem das rotineiras práticas sociais pelo seu caráter político dimensão de direito atribuído ao acesso aos bens e serviços essenciais. Enquanto conjunto coerente e afirmativo da intervenção do Estado em busca da garantia dos direitos sociais, essas políticas começam a ser pensadas entre os séculos XIX e XX.

Conforme Behring & Boschetti (2006), do ponto de vista histórico, as políticas sociais surgem das demandas apresentadas pelos grupos sociais em meios aos conflitos no interior da sociedade. Já em uma abordagem econômica, essas políticas surgem (contraditoriamente) como resposta a mudanças estruturais resultantes das reconfigurações do capitalismo, como foi o caso da presença do Estado na consolidação do Estado de Bem Estar Social, em meio aos efeitos da crise de 1929.

Consideramos políticas sociais as principais políticas regulamentadas e oferecidas pelo Estado para promover os direitos sociais, econômicos e culturais como Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação, Saneamento Básico, Previdência Social, Trabalho e Emprego, Cultura, Comunicação, Esporte e Lazer. Assim, se as políticas sociais aparecem como um conjunto de ações, tendo o Estado como órgão gestor, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais, na perspectiva crítica, tem sua concepção ampliada: a política pública social é entendida como construção histórica, sendo produto de relações conflitivas entre diferentes sujeitos.

Segundo Boneti (2006) as políticas públicas são resultantes do jogo de forças estabelecidas no âmbito das relações de poder, envolvendo grupos econômicos, políticos e classes sociais. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa e/ou de investimentos do Estado na realidade social. Nesses embates, os diferentes grupos têm ganhos e perdas. Ao mesmo tempo em que lutam e pressionam, “conquistam” e “concedem” alguma coisa aos demais sujeitos envolvidos (PASTORINI, 1997, p. 97).

Esse cenário decisório envolvendo as políticas públicas passa a contar com espaços e mecanismos até então inexistentes no Brasil, conforme pontuamos anteriormente. Identifica-se que a comunicação como política pública é invisível como componente para entender a problemática relativa ao funcionamento dos espaços de participação no Brasil.

Ao se pensar a Comunicação Pública como modelo teórico-instrumental de mediação das relações entre Estado e Sociedade seguindo indicação de Matos (2009) e considerando a pontuação de que o padrão de conflitualidade está de acordo com a natureza dessas políticas de comunicação (PITTA, 2001), registra-se que:

a) Na leitura comunicacional com base na singularidade da Comunicação Pública identificada em Monteiro (2009) do processo do delineamento do arranjo democrático e da

natureza das políticas públicas a partir da redemocratização, nota-se que o discurso participativo, a descentralização e a abertura de espaços decisórios no interior do Estado não acompanhou o desenho das políticas públicas na área de comunicação em geral e da Comunicação Pública em particular.

b) Essa constatação toma como pressupostos a ausência de regulamentação de políticas de comunicação (RAMOS e SANTOS, 2007) e das restrições ao direito humano à comunicação (RAMOS, 2005), as questões de natureza teórica envolvendo conceito e dimensão da Comunicação Pública (BRANDÃO; DUARTE; MONTEIRO, 2009), o delineamento histórico das políticas de Comunicação no interior do Estado (PITTA, 2001).

Seguindo no detalhamento para cada um dos aspectos acima, destacamos como questão central um vácuo na elaboração por parte do Estado de políticas de comunicação e o debate sobre direito humano à comunicação, organizadas para além do paradigma informacional, da comunicação como serviço – e não como direito humano – oferecida e apropriada pela lógica mercantil.

O Estado, no papel de legalmente normatizar as demandas da área de comunicação, se limitou a organizar e gerir burocraticamente essas demandas, descomprometendo-se com uma política mais ampla de regulamentação e implementação de políticas públicas para democratizar o espaço público monopolizado dos meios de comunicação no Brasil.

Para Souza (2007), as políticas democráticas de comunicação são entendidas como conjunto de ações coordenadas, decididas sob ampla participação para atender demandas sociais. Sob essa ótica, o cenário brasileiro pode ser caracterizado por uma certa desregulamentação do setor, no sentido de sua abertura as diretrizes do mercado, afastaram as possibilidades de construção de sistemas de comunicação públicos.

Esse cenário acompanha uma tendência que coloca a comunicação no conjunto da liberalização de trocas, flexibilidade de movimentação de recursos financeiros e a fluidez de redes planetárias como elementos da modernização, permeando uma ordem internacional para a informação e Comunicação que é hegemônica.

Especificamente sobre as políticas de comunicação no Brasil, Souza (2007) aponta que pelas especificidades na formação política e econômica brasileira, a relação Estado-Mercado não foi marcada pela lógica impessoal das modernas relações de mercado, mas pela contradição entre as ‘gramáticas’ políticas brasileiras vigentes e o imperativo de modernização da economia (SOUZA, 2007, p. 155).

Nesse sentido, podemos resumir que as políticas de comunicação no Brasil são marcadas pela hegemonia dos interesses do mercado nos moldes das relações estabelecidas no âmbito político brasileiro, definido na gramática apontada por Souza (2007), que incluem o clientelismo, o corporativismo (o peso do Estado como intermediador e conciliador de interesses diversos, o insulamento burocrático (estratégica das elites em driblar as decisões políticas) e o universalismo de procedimentos (associado à competência técnica da burocracia legitimam as decisões).

A concentração das propriedades de mídia, a ausência de critérios claros e procedimentos públicos para concessão e autorização para funcionamento de meios de comunicação, a ausência de espaços decisórios coletivos para discutir as diretrizes das políticas para área caracterizam o estado das políticas públicas de comunicação no país ao longo da história.

A situação torna-se complexa no cenário marcado por processos políticos e sociais e reconfigurado pela existência de monopólios cognitivos atrelados a rentabilidade e pela associação entre saber e poder, na perspectiva dos fluxos de informação.

Nos anos 1970, em várias regiões do mundo (América Latina, Ásia e África) foram organizadas atividades para discutir as relações desiguais entre países do Norte e do Sul, culminando no debate sobre os fluxos de informação e na proposta de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC). Registra-se nesse período a organização pela Unesco da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação (PERUZZO, 2008).

Como resultado desse processo, coordenado por Sean MacBride, foi apresentado o conhecido relatório MCBride, apontando a dinâmica de trocas desiguais de informação com sugestões para democratização da comunicação como forma de alterar a ordem informacional e comunicativa desigual. O discurso técnico-informacional, aparentemente autônomo que foi se desenhando mitigou sob o signo da Sociedade da Informação as relações, sobretudo econômicas, embutidas na produção, armazenamento, tratamento e distribuição de informação na estruturação dos conhecimentos. Essa sociedade de modelo único foi marcada pela lógica convergente envolvendo suportes, produtos e serviços no mercado dos meios de comunicação.

Nesse cenário, as recomendações do conhecido relatório MCBride e o próprio protagonismo da Unesco nessa área sucumbiram com a onda neoliberal da época. Também acaba restrita e tímida a ação do Estado na implementação de políticas públicas ligadas à

comunicação, cultura e informação, entendidas como direitos, mas não reconhecidos como tal diante dessa mesma Ordem Mundial da Informação e da Comunicação.

A conjuntura que delinea e formata as políticas de comunicação pautadas por lógicas econômicas minimizam outro aspecto importante no debate sobre a natureza, necessidade e escopo de políticas para essa área, o direito à comunicação. Para Ramos (2005) pensar a área da comunicação na perspectiva das políticas públicas a serem promovidas pelo Estado esbarra no sistema capitalista com um elemento complicador: comunicação nesse sistema é garantidora e estimuladora da liberdade de mercado, por meio da teoria do livro fluxo da informação. O pesquisador entende que o direito à comunicação é entendido como direito social formado por elementos que incluem: a) o direito de reunião, participação e outros direitos de associação; b) direito de ser informado e de informar; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito relativo ao desenvolvimento do indivíduo.

A garantia desse direito está atrelada ao oferecimento dos recursos tecnológicos disponíveis para essa finalidade. Ao mesmo tempo, no cenário das lutas políticas, o direito à comunicação que inclui, mas não se restringe ao direito à informação, é cada vez mais tematizado no conjunto de demandas por direitos humanos, sendo colocado na agenda de alguns movimentos sociais que se apropriam dessa pauta como meio para afirmarem suas lutas políticas.

A exigência de circulação de dupla direção, de intercâmbio livre e de possibilidades de acesso e participação dá nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas sucessivamente no passado.

A idéia do direito a comunicar eleva todo o debate sobre a livre circulação a um nível superior e oferece a perspectiva de tira-la do beco sem saída onde se manteve durante os 30 anos. Entretanto, a idéia do direito à comunicação não recebeu ainda sua forma definitiva, nem o seu conteúdo pleno. (RAMOS, 2005, p. 249)

O direito à comunicação em meio ao debate sobre a fluidez de fluxos informacionais acaba restrito ao direito à informação, que no cenário brasileiro também apresenta um cenário pouco favorável.

Considerando o entendimento de (2000) de que o direito à informação é um direito civil, político e social a um só tempo, a democratização de informações públicas é particularmente árdua nos países que classifica de periféricos pelo uso feito pelos governos como dispositivos de controle e poder sobre políticas e as sociedades.

Em estudo sobre o cenário brasileiro no acesso à informação Cepik (2000) aponta que há um distanciamento entre o reconhecimento legal e a incorporação das normativas no contexto histórico-social. A falta de regulamentação e prazos legais, restrições genéricas e ausência de canais institucionais são obstáculos para a garantia do direito à informação. Essa situação faz o pesquisador concluir que, nos últimos dez anos, avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e de segurança da informação do que do direito à informação e acesso aos registros governamentais (CEPIK, 2000, p.11)

Conforme Canela e Nascimento (2009), no Brasil há garantia institucional do acesso à informação, mas antes de se regulamentar o acesso, foi regulamentado o sigilo. Mesmo com avanços, como a criação de agências reguladoras e a criação do Portal da Transparência, o país não conta com uma lei geral de acesso à informação pública e, muito menos, com instituições para garantir esse direito.

O que se tem do ponto de vista das políticas de comunicação, e que consideramos elementos diretamente ligados a esse debate – a questão do direito à comunicação e do direito à informação –, realçam o primeiro elemento destacado no início desse tópico para estruturar a relação conceitual entre Comunicação Pública e democratização no cenário brasileiro.

Se o desafio da democracia contemporânea, pelos novos atores, demandas e pautas colocadas no debate público, é ampliar os espaços de debates como arenas para construção de políticas sociais participativas por meio da Comunicação Pública, registra-se limitações políticas e estruturais para sua consolidação como espaço de mediação entre o Estado e a Sociedade pela própria ausência de políticas democráticas e instrumentos para consolidar essa relação.

A ausência de regulamentação e da proposição de políticas públicas no campo da comunicação (SIGNATES, 2009) e as restrições teóricas para um entendimento do direito à informação e da comunicação contribuem para explicar o déficit do Estado na regulação e formatação de políticas na proporção com as demais políticas públicas em áreas como educação, cultura, saúde, assistência social.

Esse cenário deficitário é o componente político-institucional que, somado à dificuldade de elaboração teórica sobre a natureza de uma política, restringe a consolidação de uma *perspectiva pública* para a Comunicação no Brasil.

Destacamos a *perspectiva pública* da comunicação pelo entendimento de que a Comunicação Pública não é uma responsabilidade exclusiva dos governos, mas da sociedade

(ZÉMOR, 2005), por estar associada ao que Duarte (2009) entende ser o *ethos* dessa modalidade de comunicação, e que Matos (2009a) trata como visão normativa, ou seja, um instrumento de promoção do interesse público para promoção da cidadania – entendida na perspectiva do direito a ter oportunidades (civis e políticas e também culturais e cognitivas) de participar das decisões coletivas.

Essa indicação é importante no debate conceitual que se segue porque o conceito de Comunicação Pública passa a ser normativo, no sentido de não estar diretamente condicionado à natureza da propriedade sobre os meios ou ao segmento que operam os instrumentos de comunicação. A observação é necessária para reafirmar que o debate sobre comunicação pública incorpora questões amplas que vão da regulamentação, por parte do Estado, dos meios de comunicação, que funcionam sob concessão pela natureza pública desse serviço, ou até práticas de comunicação empreendidas pela sociedade, em especial o terceiro setor, as empresas e o conjunto de organizações que constituem o que Oliveira (2004) entende ser a esfera pública não-estatal para pensar a Comunicação Pública.

Entendemos que pensar pela perspectiva pública e normativa a Comunicação Pública torna-se o primeiro indicador para aproximação dessa modalidade de Comunicação no debate sobre participação nas decisões sobre políticas públicas nos espaços de participação, como os conselhos gestores de políticas públicas.

3.5 Comunicação Pública – perspectivas conceituais e históricas

Monteiro (2009) entende que é possível buscar peculiaridades e singularidades que definem a Comunicação Pública como uma dimensão diferenciada de outras práticas de comunicação na relação entre organizações e a sociedade.

A partir das tentativas de conceituação de Brandão (2009), Duarte (2009) e Monteiro (2009), considera-se que o conceito de Comunicação Pública ainda está em construção, assim como sua consolidação como campo peculiar de comunicação no interior do Estado, ou como modelo teórico instrumental do sistema político (MATOS, 2009a).

Segundo Matos (1999a), a tendência da comunicação governamental no Brasil foi ser pensada como comunicação social, enquanto que na Europa dos anos 1980 era pensada como Comunicação Pública, como processo instaurado em uma esfera pública entre Estado, Governo e Sociedade para debates de questões do interesse público.

Como objeto de estudo recente, capitaneado fortemente por um movimento do campo profissional do serviço público do legislativo, executivo e judiciário, a Comunicação Pública no Brasil, segundo Duarte (2009), é uma expressão que não especifica um conjunto de conhecimentos, áreas, profissões ou estruturas, mas um *ethos*, uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse público para garantia da cidadania.

Como categoria conceitual, a Comunicação Pública não pode ser lida como um conceito fechado pela relação direta com práticas políticas e sociais no interior das sociedades. Mesmo normativamente tratada como modalidade de comunicação com elementos características peculiares, sua dimensão concreta depende do contexto que dá sentido à prática democrática em cada tempo histórico.

E do ponto de vista histórico, esse *ethos* da Comunicação Pública corresponde – embora não coincida do ponto de vista concreto – com a cultura política que passa a ser pensada como modelo democrático no período de redemocratização e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências e experiências democráticas em que a (re)distribuição, diluição e negociação do poder político, o acesso à informação pública e o direito à comunicação tornam-se, ao menos em tese, elementos para constituição do espaço público decisório no interior do Estado brasileiro (BRANDÃO, 2009; DUARTE, 2009).

Duarte (2009) sugere uma tendência de conceituar a Comunicação Pública pelo que ela não é, o que normalmente acontece antecipando consensos. Reconhece-se o caráter processual da comunicação pública, como prática que instaura relação em que há presença de emissores transmitindo conteúdo para um ou mais receptores por meio de canais, vetores ou suportes em ocasiões precisas, o que já abre um leque de opções e possibilidades para pensar essa modalidade de comunicação.

A constituição das especificidades delineadoras do *ethos*, de uma percepção que identifica a Comunicação Pública em sua singularidade, segue pelo seu posicionamento entre as três principais modalidades de comunicação usadas por autores para estabelecer limites e finalidades da CP. São elas: Comunicação Governamental, Comunicação Política, Comunicação Institucional (na perspectiva organizacional) (MONTEIRO, 2009)¹⁰.

¹⁰ Pensada no conjunto da comunicação organizacional integrada, a Comunicação Institucional é a responsável direta pela construção e formatação de uma imagem e identidade corporativas fortes e positivas de uma organização (KUNSCH, 2003). Monteiro (2009) entende que a Comunicação Governamental refere-se àquela praticada pelos Governos com finalidades públicas com a proposta de aproximar governos e a sociedade sobre questões ligadas à questão e as políticas públicas, já a Comunicação Política é aquela praticada em períodos eleitorais, praticada por candidatos e partidos e dirigidas a eleitores. Matos (1999a.), ao assumir a dicotomia

Na relação com a Comunicação Governamental, a distinção é clara seguindo o entendimento de que a Comunicação Pública tem um escopo mais amplo do que a comunicação dos agentes governamentais, que ainda mantém um caráter de promoção institucional de interesse dos agentes do Estado, para persuasão, manipulação e sedução, para subsidiar disputas ou manutenção do poder (DUARTE, 2009).

A Comunicação Institucional, nesse caso, torna-se uma das funções da Comunicação Pública, conforme Zémor (1995) atendendo a finalidade pública dessa função e trabalhando para estímulo a práticas cidadãs na divulgação de registros de utilidade pública, incluindo informação pública que constituem os fatos da instituição, material de trabalho das assessorias de comunicação das instituições, em um âmbito interno e externo.

Na interface com a Comunicação Política, a Comunicação Pública apresenta contornos muito tênues. A rigor, a Comunicação Política é apenas um componente da Comunicação Pública, ao entendermos a Comunicação Política como meio para representatividade e legitimidade do poder Estatal.

Para Matos (2009b) a reflexão sobre o contexto histórico da Comunicação Pública no Brasil e na Europa leva a um impasse marcado pela proeminência do mercado, reorientando objetivos dos grupos de mídia e o deslocamento do pólo público-cidadão para público-consumidor. Essa nova condição, para a autora, desloca o foco dos estudos da Comunicação Pública das mídias como produtoras de conteúdos de interesse público para o campo da Comunicação Política, como campo interdisciplinar de estudos no domínio do exercício do poder (MATOS, 2009b, p.113-114).

Para autora, é preciso buscar no consolidado campo da Comunicação Política e na ciência política o referencial teórico-metodológico para constituição de um conceito para Comunicação Pública pensada como utopia, como renovação da ideia de comunicação governamental, ou uma evolução das relações comunicativas entre o Estado (não apenas o governo) com a sociedade.

Considerando os atores, origem e destino dos fluxos e da natureza da relação, os interesses dos agentes, benefícios e custos das medidas adotadas, a Comunicação Política é muito mais ampla que a Comunicação Pública, sendo essa um tipo específico de

entre a ideia de público e privado como cenário político possível segundo Brandão (2009) trabalha com a ideia da Comunicação Pública como vertente da Comunicação Política entendida como a comunicação do Estado com a sociedade, com demarcação em relação à Comunicação Governamental pela emergência de novos atores e demandas identificadas no processo de redemocratização.

Comunicação Política. Nesse caso, o poder, os temas, benefícios, custos, processos (engajamento e participação) e suportes ligados a atores políticos têm escopo nessa dimensão da Comunicação Pública como um tipo específico da Comunicação Política, na diferença que esses elementos são balizados e permeados pelo interesse público.

O poder torna-se a arena comum aos dois conceitos, embora os interesses envolvidos nesses dois nem sempre sejam convergentes. Às dimensões propostas para análise da comunicação política¹¹, Matos (2009b) acrescenta uma concepção deliberativa como ponto de aproximação, que permite considerar a comunicação pública como tipificação específica de comunicação política, por considerar o debate coletivo como condição para a legitimidade e exercício do poder e da racionalidade na tomada de decisões políticas.

Essa indicação permite diferenciar de modo mais explícito a Comunicação Pública, sobretudo diante das muitas terminologias que se relacionam com esse conceito e que se misturam ao longo das práticas de comunicação pelo Estado brasileiro a serem detalhadas adiante.

Para além da comunicação governamental, da comunicação eleitoral e do marketing político, a comunicação pública se articula com a comunicação política em uma esfera pública como local de interação social de todos os agentes e interesses envolvidos.

Nessa esfera transitam recursos humanos (cidadãos, políticos e eleitores), físicos (suporte de comunicação massiva, tecnologias interativas e convergentes), econômicos (capital, ativos em geral), comunicacionais (discursos, debates, diálogos estruturados dentro e fora da mídia massiva e recursos interativos (MATOS, 2009b, p.123).

A indicação de pensar a Comunicação Pública como parte da Comunicação Política posiciona, nesse sentido, a relação entre deliberação e participação nas políticas públicas na perspectiva comunicacional, sobretudo no cenário brasileiro em dois aspectos.

O primeiro, em um sentido operacional, está em Monteiro (2009, p. 39) quando pontua as finalidades da Comunicação Pública identificadas nos autores que debatem sobre a área:

¹¹ Tomando como base Gerstlé (apud MATOS, 2009b), são apresentadas três concepções para abordar o processo de comunicação política (instrumental, ecumênica e competitiva) e acrescenta uma quarta (deliberativa). A abordagem instrumental entende a comunicação política como um conjunto de técnicas para manipular a opinião pública usada por políticos e governantes como nas propagandas ideológicas e institucionais com finalidades educativas e culturais e a função do marketing político. A ecumênica inclui o processo interativo entre atores políticos, mídia e público onde o que conta é a circulação de informações entre os atores envolvidos. A concepção competitiva refere-se a busca por controlar e influenciar as percepções sobre acontecimentos políticos por meio da mídia. A deliberativa, por fim, refere-se a formação de um espaço público ampliado de debates envolvendo uma diversidade de atores .

- responder à obrigação das instituições públicas de informar o público;
- estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviços públicos;
- apresentar e promover serviços da administração;
- tornar reconhecidas as instituições (comunicação interna e externa);
- divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral;
- integrar o processo decisório que acompanha a prática política;

O segundo aspecto está nos instrumentos da Comunicação Pública detalhados por Duarte (2009). Considerando as diferenças entre informação e comunicação, o autor classifica pragmaticamente os instrumentos de Comunicação Pública a partir de sua ênfase em informação e diálogo. São instrumentos de informação os que se focam em subsídios e fornecimento de dados e informações que ajudam a ampliar o conhecimento sobre determinado tema como relatórios, banco de dados, publicações institucionais, noticiário de imprensa, boletins eletrônicos, manuais entre outros.

Os instrumentos de diálogo identificados como instrumentos da CP são para Duarte (2009) os que estabelecem e permitem espaços de cooperação mútua, acordos, consensos como as ouvidorias, fóruns de consultas, oficinas de mobilização, conselhos e câmaras temáticas, consultas públicas, centrais de atendimento ao cidadão, listas de discussão, comunidades de informações, redes de diferentes tipos dentre outros.

O caráter público da informação que circula no espaço público simbolicamente organizado pelos aparatos operacionais da Comunicação Pública pode ser qualificado pela sua relação com questões de natureza pública que, por sua vez, são caracterizadas pela necessidade de busca por visibilidade para obter adesão da opinião pública e pelo fato de contemplarem a intervenção do governo para sua regulamentação (MONTEIRO, 2009).

Nesse sentido, mais do que a mera divulgação e promoção político-institucional, a Comunicação Pública necessariamente favorece, prioritariamente, o debate e a conversação pública e contribuem para ouvir a demanda da sociedade. Pela natureza pública, as questões e as informações que as permeiam precisam de um espaço que apresente a mesma lógica.

No espaço público, a questão torna-se tema de uma agenda de discussão que, em um contexto democrático, integra o processo decisório no interior do Estado democrático. Para isso, exige-se que a tematização dessas questões sejam qualificadas em termos cognitivos e

normativos. Por essa via, o exercício da Comunicação Pública favorece o surgimento das controvérsias inerentes ao debate público, entendido como uma competição pela definição das dimensões cognitivas e normativas de um problema (MONTEIRO, 2009, p.42).

Essa dimensão cognitiva (CORREIA, 2010) aproxima, em nosso entendimento, o processo deliberativo da comunicação como elemento constitutivo do processo decisório que perpassa as dimensões associativa, política, institucional e socioeconômica identificadas em pesquisas sobre experiências participativas (SILVA, 2007)¹². A dimensão cognitiva e discursiva da deliberação em um contexto de participação considera a leitura de Silveirinha (2009) que pontua princípios excludentes da democracia deliberativa nos moldes habermasiana que associa a comunicação à formação do consenso, ao passo que por uma perspectiva comunicativa a busca pelo conflito realça diferenças, comunicadas de modos distintos nos espaços públicos, como meio para a compreensão apta a subsidiar qualquer decisão.

Lassance (2010) destaca a necessidade de crítica ao conceito de Comunicação Pública porque as visões que se afirmaram deste conceito partem do que chama de paradigma liberal, ao entenderem que a comunicação, para atender aos requisitos da sociedade, deve afastar-se do Estado. Para o autor, essa compreensão ampara a defesa de uma pretensa independência dos serviços de comunicação financiados pelo poder público em relação aos governos; cria-se também a omissão da figura do Estado, da qual o governo é apenas uma de suas organizações (LASSANCE, 2010, p.169).

Diante do quadro acima, o conceito de Comunicação apresenta-se para Lassance como deslocado, inconsistente e redundante por não identificar claramente o seu emissor, dificultando a criação de credibilidade ao conteúdo sobre as questões de interesse da sociedade. Acrescentamos que a credibilidade é um critério qualitativo central para creditar e legitimar a comunicação discursiva que se faz na esfera pública, organizada pela prática da comunicação pública.

A redundância aparece na ideia de que a comunicação tem uma dimensão pública. Até mesmo a ideia de público, nesse contexto, reconfigura-se em meio às esferas criadas pelas

¹² A dimensão associativa focaliza aspectos relacionados ao modo como são constituídas as organizações sociais, os padrões organizativos e os recursos mobilizados para ações; a dimensão política aborda a cultura e a prática de atores políticos, o funcionamento das organizações políticas, ideologias, projetos e atores políticos; a dimensão institucional que enfoca a estrutura jurídica, os recursos que dispõem as instituições, a cultura e prática de atores institucionais entre outros e, por fim, a dimensão socioeconômica referente aos padrões de riqueza, distribuição espacial da população, condições e acesso a bens e serviços públicos e estruturas econômicas existentes (SILVA, 2007)

nominadas redes sociais (RECUERO, 2009). Nesse caso, os sentimentos e humores mais íntimos tornam-se objeto de Comunicação Pública (LASSANCE, 2010).

Lassance (2010) não precisa os motivos nos quais se baseia para indicar que Comunicação Pública acabou não sendo recepcionada como tal no Brasil. No entanto, as indicações sobre o significado da constituição do Estado brasileiro, o entendimento das categorias públicas, governamentais e privadas na definição e condução de suas ações presentes na lógica das políticas de comunicação, a própria lógica de apropriação da comunicação pelo poder estatal compõem essa teia que nos permite organizar resumidamente a trajetória da Comunicação Pública (ou a possibilidade dela) no Brasil.

Conforme Costa (2002), a noção de esfera pública sempre foi tematizada a partir de sua inexistência no Brasil. A reconfiguração do cenário político, a emergência de novos atores e institucionalidades, bem como de uma cultura democrática, sobretudo no período de redemocratização, como já indicamos, criam possibilidades mais concretas para a configuração de uma esfera pública (organizada por uma série de esferas públicas que coabitam no cenário democrático).

Esse pode ser considerado um marco histórico-político para a emergência de possibilidade reais, marcadas por uma incompletude até os dias atuais, para a emergência da Comunicação Pública como elemento no sistema de comunicação privado e estatal, como modalidades predominantes no país.

Em uma perspectiva histórica, temos, na chamada Era Vargas, a emergência da Comunicação institucionalmente no interior do Estado. Registram-se, ao longo da história, mudanças de concepções, usos, estratégias e diretrizes de apropriação dos aparatos comunicativos tomando vertentes e rumos diferentes com momentos destacados no período de ditadura militar e nos anos de governos civis pós-redemocratização. Das distintas diretrizes para a área Comunicação no interior do Estado, ressalta-se a prática predominante da Comunicação Governamental, nem sempre pública, para mediar a relação entre Governo e a Sociedade.

O surgimento do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), na década de 1930, coroa uma estratégia que se apropria da comunicação para um projeto de controle estruturado sob um novo pacto social, uma nova relação Estado/Sociedade, utilizando-se de um sistema de difusão de valores e coesão social (PITTA, 2001).

Dentre as estratégias identificadas pela autora está a corporativização da sociedade, a difusão do medo e a ausência da pluralidade de fontes de informação e os ocultamentos. Foi durante o Estado Novo, portanto, que se efetiva uma inédita definição e implantação de uma política de comunicação governamental organizada e eficiente, caracterizado por uma lógica autoritária de conformação da opinião.

Pitta (2001) defende a existência de três modelos explicativos da comunicação e de sua operacionalização sob formas de políticas de governo, que guardam coerência com as práticas de comunicação do autoritarismo de Vargas ao contexto autoritário da ditadura militar.

A base dos modelos são as teorias da Escola Americana de Comunicação que incluem a compreensão de Lasswell dos meios de comunicação de massa como instrumento de legitimação de um governo; a contribuição de Claude Shannon, de natureza física e matemática, com a elaboração de um modelo de comunicação que garanta a eficácia da transmissão de informação e, por fim, Schramm, que ressalta um enfoque instrumental da comunicação que valoriza a comunicação em dois níveis, mediada pela figura de um líder de opinião e uma compreensão dos efeitos menos unidirecional que a sugerida pela Teoria da Agulha Hipodérmica (PITTA, 2001).

Essa orientação teórica, que orienta a política de comunicação, tem seu auge na década de 1970 no Brasil e na América Latina. No caso brasileiro, coincide com a política de desenvolvimento adotada pelos governos militares, em uso da comunicação no sentido de aperfeiçoar as estratégias comunicativas segundo objetivos científicos ou administrativos. Essa compreensão permeia os projetos em comunicação para as áreas de saúde, educação, desenvolvimento rural.

Esses modelos transferenciais de comunicação e sua pedagogia da inculcação acabam criticados por concepções baseadas em propostas mais horizontais e dialógicas para a comunicação, como a de Paulo Freire, no contexto do planejamento das estratégias de comunicação por parte dos Governos, como recurso para as políticas de planejamento e gestão de políticas governamentais. Para Pitta (2001), o pensamento de Paulo Freire e as críticas de Bordenave e Carvalho (1979)¹³ foram referências para a crítica ao modelo

¹³ BORDENAVE, J.D. e CARVALHO, H.M. Comunicação e Planejamento. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

extensionista de comunicação, atrelado a um planejamento centralizado das ações dos governos na década de 1970.

A pesquisadora pontua que a vertente dialógica e as concepções verticalistas das práticas de comunicação convivem no âmbito das instituições governamentais. Para Pitta (2001), as estruturas administrativas continuam a corresponder aos objetivos de motivação e mudança de atitude e comportamento e propõem um desenho centralizado para o exercício de influência, para obtenção de resultados na velocidade imposta por programas e projetos de desenvolvimento (PITTA, 2001, p.70).

Com base em Sodré (1990)¹⁴, a autora delinea o que consideramos estrutural para pensar a Comunica o no âmbito do Estado, pontuando como foi o processo de normatiza o da vida social organizado durante o autoritarismo do regime militar. As políticas de comunica o constituem e são parte de um sistema de exclusão política que fecha os canais de acesso ao Estado e regula, por meio de dispositivos de comunica o, as suas rela es com a sociedade. Além da redu o de questões sociais e políticas a problemas técnicos, a delega o a uma burocracia técnica e especializada da resolu o dos conflitos, associado ao fechamento dos espaços políticos e da a o da sociedade civil, fazem do Estado um gestor da sociabilidade que privilegia grupos e setores que já exercem o poder no interior dos Governos.

A informa o e a sua gestão surgem, nesse contexto, redefinidas pela tecnoburocracia da administra o. Força e poder se alternam nas estratégias de esvaziamento político pelo controle dos meios de difusão de notícias e conteúdos culturais. Os serviços e as coordenadorias de comunica o passam a fazer parte da estrutura dos ministérios, articulados ao Serviço Nacional de Informa o (SNI).

Do ponto de vista das políticas de comunica o, esse sistema comunicativo no cenário de regula o social   acompanhado pela lógica concentracionista do projeto de desenvolvimento dessa época, no que se refere aos meios eletrônicos de comunica o outorgados pelo Estado. Essa vertente de divulga o e massifica o da informa o e da cultura ‘co-operam’ (porque são parte) com a estratégia comunicativa governamental. Segundo Sodré (*apud* PITTA, 2001), o privilégio de decidir e organizar concentra-se numa classe e – o que   muito importante saber nos países do terceiro mundo – numa etnia (isto  , numa comunidade linguística e culturalmente definida), que projeta narcisicamente a sua

¹⁴ Ver detalhes em SODRÉ (1990)

imagem étnico-cultural vitoriosa sobre o resto da população através dos *mass-media* ou quaisquer outros meios possíveis de difusão culturalista (PITTA, 2001, p.48).

No amplo estudo sobre o planejamento e comunicação em saúde, Pitta (2001) identifica como essa formatação, diríamos, comunicacional das ações do Estado como políticas coordenadas ao projeto dos Governos autoritários concretiza-se nas ações governamentais de comunicação. No caso da área de saúde, a proposta de planejar o desenvolvimento e integrar a população às políticas de Estado as políticas de educação e comunicação são redefinidos pelas instituições governamentais de saúde:

(...) estas práticas passam, a nosso entender, a se encarregar da dimensão "não racional" do planejamento, e a responder por um certo "espírito de relutância" das pessoas em se ajustar às normas sanitárias previamente definidas pelas instituições de saúde pública – pré-requisito para a integração do indivíduo à nova ordem de desenvolvimento: a contribuir para uma maior eficácia e, conseqüentemente, para a legitimidade dos planos e políticas de Estado para o campo da saúde e para o desenvolvimento nacional. (PITTA, 2001, p.50)

Para Matos (1999a), o projeto de comunicação integrado às macroestruturas administrativas adquiriu maior visibilidade no Poder Executivo, como foi o projeto de comunicação integrado à administração militar, pautado no binômio de desenvolvimento e segurança nacional no início da década de 1970. Esse projeto permeado por técnicas de propaganda foi usado para legitimação da ideologia desenvolvimentista e da ideologia do governo da época.

Em outro estudo, Matos (1999b), assim como Pitta (2001), identifica as estratégias da comunicação governamental durante a ditadura, na utilização de técnicas de pedagogia social para veicular padrões de comportamento, suscitar adesão a projetos de desenvolvimento e criar imagens da realidade política e social. Um segundo deslocamento identificado pela autora foi na evolução da comunicação governamental nos governos civis.

Com a redemocratização, Matos (1999b) percebe um deslocamento por parte dos governos civis ao identificarem a tarefa comunicacional com uma vertente exclusiva da comunicação política, produto da publicidade ou de estratégias de marketing, buscando convencimento, mobilização e impacto da opinião pública em resultados imediatos. Para Matos (1999b), a análise da comunicação do Executivo nos últimos 20 anos, permite concluir que a comunicação não foi entendida como processo e muito menos como política, e não houve atrelamento para a promoção da cidadania. A exceção foi a comunicação no Governo

Sarney para mobilizar os brasileiros na participação da Constituinte. Essa foi uma esporádica fuga do padrão registrado que acabou comprometida com o Plano Cruzado.

Os problemas econômicos definiram as diretrizes do modelo de comunicação adotado pelo Governo para dialogar com a sociedade. Em função das fragilidades e dificuldades inflacionárias da época, a comunicação pública governamental acabou incorporando o discurso e técnicas do marketing, como as registradas no Governo Collor de Mello entre 1990 e 1992. Seguindo a sistematização de Matos (1999b), registra-se um recuo dessa estratégia durante o governo do presidente Itamar Franco (1992-1994) e no início da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, períodos estudados pela autora.

Especificamente no Governo Fernando Henrique Cardoso, a comunicação governamental é associada ao marketing público, ou um marketing da ação governamental, que se apropria da lógica do mercado à administração pública (MATOS, 1999b). Nesse caso específico, mais do que publicidade e promoção, o marketing reconhecido como suporte de uma orientação ao mercado é usado no contexto da prestação de serviços que segue, em linhas gerais, a ideia do mercado de oferta e procura, custo/benefício, fugindo da matriz do Estado provedor para o campo da comunicação governamental.

Nesse contexto, os elementos para avaliar o modelo de comunicação governamental e sua aproximação com uma concepção mais ampla para a Comunicação Pública, inclusive em experiências de governos mais contemporâneos, passam, em nosso entendimento, por duas questões centrais.

A primeira é apontada por Signates (2009) e engloba as lacunas em torno da efetivação do direito à comunicação por meio da formulação e implementação de políticas públicas para essa área pelo Estado brasileiro, reconhecimento do ponto de vista simbólico e normativo da comunicação como estrutura de poder simbólico que organiza as sociedades democráticas. Para Signates (2009), no Brasil, o problema perpassa âmbitos teórico-práticos que incluem formulações teóricas sobre comunicação estatal (teorizada normalmente no campo das relações públicas), até a aplicação da política e estruturação normativa e burocrática das funções das secretarias de comunicação nas esferas e níveis de governo (SIGNATES, 2009, p.11).

A superação do prisma instrumental, funcionalista e transmissionista para a prática de comunicação, acrescida das práticas clientelistas que marcam a concessão de canais de rádio e

televisão e a estratégia de ocupação dos espaços da imprensa são questões apontadas pelo pesquisador como importantes nesse debate sobre a Comunicação como política pública.

Essa compreensão se reflete na tentativa de potencializar recursos do Estado para dominar a fala como relação central do modelo de comunicação entre Estado e Sociedade por meio da mídia, o que sempre condiciona a comunicação com a sociedade a uma publicidade de governo e centralizando exclusivamente esse espaço para travar as lutas políticas.

Outra questão que tem relação direta com esse último aspecto é a relação entre Comunicação Política e Comunicação Pública como conceitos que se correlacionam, mas não são sinônimos. A influência que a Comunicação Política recebe do processo comunicativo moderno, conforme Matos (1999a), que se caracteriza pela batalha política para influenciar e controlar a percepção do tema político pelos meios de comunicação por meio de recursos do marketing, torna-se um contraponto para delinear singularidades para a Comunicação Pública no contexto das estratégias de comunicação do Estado com a Sociedade.

Essa compreensão é importante para matizar e relativizar as mudanças no âmbito da comunicação governamental identificada por Matos (1999b) e Pitta (2001), anteriormente. Registram-se alterações no formato discursivo, estético e finalístico das estratégias governamentais na área de comunicação, passando da propaganda propriamente dita para integração social até a função de análise do serviço público como meio de contribuir para o planejamento das ações governamentais, para a tomada de decisões políticas próximas da ideia do marketing público.

Essas mudanças revelam que os modelos e políticas (não necessariamente públicas) de comunicação estão de acordo com a organização e ocupação do Estado em determinados contextos históricos. Essa relação também reforça que a teorização sobre a Comunicação Pública tem relação com uma compreensão das relações de poder que organizam a prática democrática no interior do Estado.

Por essa via, e considerando que os projetos para a área de comunicação se relacionam funcionalmente com o projeto societário disputado no interior do Estado, há uma crise no contexto das ações comunicativas que sustentou o pacto modernizador ao longo dos anos no país.

A redemocratização, a entrada de novos atores, demandas e criação de novos espaços na cena democrática brasileira ampliam, embora não necessariamente democratizem, os espaços de diálogo, negociação e disputas. Nesse sentido, o modelo e as políticas de

comunicação elaboradas no âmbito do Estado como estratégia de relacionamento com a sociedade forcem a um reposicionamento sobre o sentido que a Comunicação assume no conjunto do aparato estatal.

Nesse sentido, a crítica de Lassance faz sentido ao destacar que:

A idéia que se tentou propagar como “modelo” de comunicação para o setor público não tem lastro teórico algum. Está baseada em algo que se referia mais apropriadamente à feita em público, em espaços públicos. A discussão até ganharia algum sentido se partisse da teoria da participação, que encontra alguma afinidade com a concepção habermasiana de esfera pública, ou estivesse associada à teoria da democracia deliberativa. *Mas não foi assim que a idéia foi recepcionada no Brasil.* (LASSANCE, 2010, p.169, grifo nosso)

3.6 Conclusões do capítulo – Aproximações entre Comunicação Pública e deliberação

Os espaços para participação nas decisões sobre políticas públicas, como são os conselhos gestores, demandam negociação e (re)distribuição de poder. A perspectiva deliberativa apontada por Matos (2009b), com um componente de interface entre Comunicação Política e Comunicação Pública, orienta a abordagem entre deliberação e comunicação que indicamos para pensar na perspectiva comunicacional os espaços dos conselhos.

Como destacamos, o desafio teórico em delinear um conceito que garanta as especificidades e singularidades da Comunicação Pública convive com outro, de natureza político-normativa ligada a dificuldade histórica de pensar a comunicação como política pública (SIGNATES, 2009), normatizada como serviço público de responsabilidade do Estado.

Dentre os elementos que identificamos como importantes para entender essa realidade está a instrumentalidade do que poderíamos configurar como a predominância de um modelo transferencial/informacional que permeia a compreensão e a prática da comunicação no interior do Estado, a desconsideração do direito à informação e o direito à comunicação como orientadores para atuação (pouco propositiva) do Estado na regulação das políticas para área.

Esse cenário formata uma conjuntura pouco favorável para consolidação de um modelo operativo para a Comunicação Pública, em uma cena democrática permeada por contradições e disputas que permeiam os espaços público, estatal e privado e a cultura autoritária, patrimonialista e clientelistas que marcam a constituição do Estado brasileiro.

Dito isso, é importante considerar os elementos que aproximam conceitualmente Comunicação Pública do modelo deliberativo de democracia como meio para estabelecer a leitura, na perspectiva da Comunicação, dos elementos que interferem no potencial decisório e democrático dos conselhos gestores de políticas públicas.

Estudos de Tatagiba (2002) sobre os conselhos gestores de políticas públicas de saúde, assistência social e da criança e do adolescente; pesquisas na área de participação e políticas de saúde (SCANDOLA, 2000; MOREIRA & ESCOREL, 2010; MOREIRA *et al* (2006); VANDERLEI e WITT, 2003) trazem questões que observadas sobre a perspectiva da Comunicação Pública e formatam elementos importantes entre a deliberação e a comunicação.

As questões identificadas pelos pesquisadores se resumem e estão ligadas ao campo político que remetem à legitimidade e representação dos sujeitos que participam desses espaços; às relações de poder que organizam internamente as relações políticas que disputam hegemonia no interior dos conselhos como as regras e rituais de composição desses espaços; aos problemas de diálogo dos representantes com seus segmentos; à apropriação do espaço para demandas corporativas; à relação dúbia da sociedade civil diante dos governos e da relação autoritária do poder público para garantir esvaziar a paridade.

Há também questões relacionadas à deliberação e a capacidade decisória dos conselhos que, do ponto de vista conjuntural, estão relacionados à identidade e relacionamento institucional desses espaços como arenas específicas no arranjo democrático e à possibilidade de decisão sobre as políticas públicas a serem implementadas pela esfera política. É, contudo, como espaço deliberativo que concentram as primeiras limitações dos conselhos no contrassenso de terem uma função que dificilmente conseguem cumprir.

A dificuldade está na constituição de um poder participativo (VANDERLEI e WITT, 2003), na qualificação dos conselheiros em meio às regras do *discurso competente* (CHAUÍ, 2003) sobre gestão pública; no controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos; na definição de assuntos pertinentes e relevantes (TATAGIBA, 2002); na capacidade de interferência dos conselheiros no debate e no conteúdo da decisão (MOREIRA *et al*, 2006) e na relação entre poder e saber no uso da informação e do conhecimento na relação com acúmulo de força política para alterar os arranjos de forças (MORAES, 2007).

Esse cenário tece uma trama complexa percebida na baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil e sua reduzida capacidade

propositiva para alterar lógicas instituídas e institucionalizadas para a gestão da coisa pública – a ideia da eficácia deliberativa – e da institucionalidade paralela que os conselhos como espaços decisórios assumem diante das demais instituições democráticas brasileiras, em uma nítida postura de figuração política identificadas em Tatagiba (2002).

Em uma relação de aproximação das fragilidades dos espaços decisórios com a Comunicação Pública, há uma relação constitutiva que extrapola o componente informacional que a prática comunicativa assume no contexto democrático, conferida no delineamento histórico que observamos sobre a comunicação *do e no* Estado brasileiro.

A deliberação tem uma dimensão cognitiva prioritariamente, e essa dimensão configura a dimensão comunicativa do processo decisório. Para Silveirinha (2009), o próprio objetivo da democracia deliberativa constitui-se, em alternativa, no sentido de ser uma forma de explorar o diálogo democrático para transformar a compreensão que os participantes têm de si mesmo, de seus interesses e dos interesses dos outros de forma a criar bases legítimas para consensos democráticos em torno das questões reivindicadas.

É por essa via que a troca de razões e argumentos no espaço público e de visibilidade e participação igualitária para tomada de decisões na esfera pública existem: para construir não só uma perspectiva pública ao debate, mas uma dimensão pública para a decisão em si.

Na leitura que Silveirinha (2009) realiza da deliberação – relacionada à demanda por reconhecimento de segmentos tratados como minorias políticas – uma dimensão da deliberação que interessa na perspectiva da comunicação é ressaltada. A dimensão discursiva e cognitiva da deliberação não está restrita somente às condições oferecidas pela comunicação à formatação do espaço público de deliberação que garanta o uso da racionalidade comunicativa nos moldes habermasianos. O problema da real abrangência e das questões práticas para a existência dessa racionalidade tem atraído crítica a diferentes perspectivas a essa visão.

A questão, na verdade é saber como lidar com as diferentes formas pelas quais as relações de poder distorcem a deliberação, como compensar a desigual capacidade dos que desejam se inserir nesses espaços públicos de deliberação. Para a Silveirinha (2009) não é certo que a racionalidade geral e o apelo à unidade, implícito na democracia deliberativa, é a que atende a demandas diversas de grupos e segmentos que entram nos espaços de decisão desprovidos de recursos para decidir.

Essa dimensão excludente da democracia deliberativa, ignorada na concepção liberal e também na leitura habermasiana de deliberação (SILVEIRINHA, 2009)¹⁵, posiciona a dimensão cognitiva da deliberação de modo mais concreto no esforço que empreendemos em manter uma leitura comunicativa desse modelo democrático, ao antecipar o caráter que consideramos como constitutivo da comunicação na sua dimensão pública.

A comunicação, nesse sentido, menos publicista, pressupõe que a estratégia informacional de dar visibilidade às decisões do Conselho, criando recursos informativos para divulgar a pauta de discussão e informar os conselheiros sobre as questões envolvendo a agenda de deliberação (CONSELHO NACIONAL SAÚDE, 2005) tem dificuldade de superar a lógica transferencial que acompanha as ações de comunicação na esfera pública estatal.

Como constitutiva do processo deliberativo, a comunicação não é uma correia de transmissão organizando funcionalmente o espaço, as regras e o procedimento deliberativo calcado em uma ação orientada, por sua vez, pela racionalidade comunicativa. Ao consideramos as desigualdades de acesso à esfera pública deliberativa pelos desequilíbrios na apropriação dos recursos cognitivos, as ações e estratégias de comunicação devem atuar para transformar o jogo de poder em poder para o jogo, na expressão de Matos (2009a).

Para Correia (2010), o discurso é uma prática social que se relaciona com a busca por influência por parte de grupos de poder. A influência é um fenômeno que tem uma dimensão cognitiva ao se relacionar com a possibilidade de controle dos processos mentais, designadamente a transmissão de conhecimento e a formação de modelos.

A constituição do discurso, nesse sentido, é a forma comunicativa de construção de poder para disputar o jogo de poder, levando em conta que a proposta deliberativa presume, conforme Correia (2010, p.15), algumas inversões importantes dos meios registrados nas disputas em outros espaços políticos:

a) o argumento da autoridade, subjacente à dependência da hierarquia da credibilidade, é substituído pela autoridade do argumento;

b) a ausência de discursos alternativos confronta-se com a acessibilidade universal dos protagonistas do debate e pela diversidade dos temas em debate;

¹⁵ A autora entende que a concepção deliberativa habermasiana introduz um modelo de democracia procedimental associada a uma ética discursiva procurou constituir uma alternativa tanto ao individualismo liberal como consenso comunitário, reunindo teorias liberais baseadas no interesse e teorias comunitária, baseadas no bem comum. (SILVEIRINHA, 2009, p.49)

c) a ausência de conhecimentos que permitam refutar o discurso hegemônico confronta-se com a exigência de submeter os temas a uma pluralidade de perspectivas e com a possibilidade de recorrer a formas diversas de conhecimento.

Ao apontar as condições requeridas para participação política, Gomes (2008) enumera as de natureza cognitiva, relativas diretamente à informação e ao conhecimento sobre o Estado, a sociedade política, seus instrumentos, contextos e cenários; a de natureza cultural, ligadas resumidamente ao imaginário, valores sobre os sentidos da participação no espaço público; e por último, as condições de natureza instrumental envolvendo os modos e meios de assegurar as oportunidades de participação política.

Tomando como base na sumarização de Bucy e Gregson, Gomes (2008) aponta aspectos relevantes para satisfazer o que considera requisitos básicos de participação democrática. Dentre os aspectos, está a possibilidade dada aos cidadãos para acesso e participação nos debates políticos, contribuindo com os processos decisórios, a existência de meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão e, por fim, habilitação para e oportunidades eficazes de comunicação da esfera civil com os seus representantes, na perspectiva de cobrar explicações e prestação de contas.

Dos aspectos que se aproximam da dimensão cognitiva está a garantia de um volume adequado de conhecimento político e um estoque de informações relevantes e não distorcidas que habilite o cidadão a compreender questões, posições e matérias relativas aos negócios públicos e ao jogo político.

É, portanto, o foco na dimensão cognitiva que sustenta as possibilidades concretas de equacionar as assimetrias identificadas por Silveirinha (2009) e que coloca a comunicação como elemento constitutivo da deliberação, um contraponto à vertente instrumental e informacional, em que a comunicação organiza e é meio para ambiência deliberativa no modelo normativo de democracia deliberativa.

A Comunicação, em especial a Comunicação Pública, é um elemento constitutivo do processo decisório porque como um campo ordenador de sentidos e por estar atrelada diretamente ao componente cognitivo da deliberação interfere em primeira instância na validade da norma universal para deliberação em um contexto de assimetrias. É a inversão do jogo do poder para o poder do jogo, *a priori*. Assim, o sentido do espaço público como arena deliberativa aporta uma dimensão concreta que se liga diretamente à Comunicação nesse contexto.

Em uma perspectiva informacional, que reafirma o estatuto ontológico da informação sobre a comunicação (PASQUALI, 2005), essa possibilidade é desconsiderada porque a lógica informacional impressa ao fazer comunicativo conforma, dá forma, regula e controla possibilidades como a da incomunicação (WOLTON, 2006; 2010), tendo a instrumentalidade como dispositivo de poder nas ações comunicativas.

Para Silveirinha (2009), em uma análise da proposta de democracia comunicacional de Iris Young, as diferenças e desacordos e descentramento são parte de processos deliberativos diante das assimetrias, ao invés da busca por alcançar o consenso participativo. O descentramento do processo deliberativo considera que o processo democrático não pode ser identificado com uma instituição ou conjunto delas, mas que os processos de comunicação que fornecem significado normativo e racional à democracia ocorrem acompanhando os fluxos e trocas entre vários setores que não cabem em um princípio unificador.

Nesse caso, as diferenças de cultura, perspectivas sociais, compromissos particularistas são recursos para o entendimento que leva à decisão, e não fontes de divisões a serem superadas.

A questão que se coloca é se poderão os públicos fracos assumir essa tarefa [da participação] mesmo estabelecidas as condições para que a deliberação possa acontecer. Por outro lado, ao enfatizar a troca de razões como fonte de decisões legítimas, os democratas deliberativos procuram igualizar o poder, garantir o acesso aos participantes. Mas poderemos questionar se a racionalidade se aplica apenas à motivação dos participantes no discurso ou se é aplicável ao próprio conteúdo do discurso. E, nesse caso, não estaremos colocando de lado formas comunicativas alternativas? (SILVEIRINHA, 2009, p.53)

De acordo com Silveirinha (2009), o discurso privilegiado no modelo deliberativo é afirmativo, assertivo, confrontacional, formal e lógico, imparcial e sem corpo. Somado a isso, identifica-se que as regras formais das instituições deliberativas intimidam os participantes que não possuem as habilidades argumentativas exigidas. É nesse sentido que a democracia deve incorporar novas formas de comunicação para garantir o direito de participar e de comunicar dos diferentes sujeitos.

O termo democracia comunicativa como um contraponto crítico cunhado por Young (apud SILVEIRINHA, 2009) para desnudar princípios excludentes da democracia deliberativa entende que essa perspectiva deliberacionista precisa considerar amplas formas de comunicação – outras formas de dizer que não exclusivamente o discurso da argumentação racional – para fomentar a deliberação.

Se a democracia deliberativa entende que a crítica e a dissensão precisa ser superada em nome do consenso, para a tomada de decisão, a democracia comunicativa espera a diferença, a discordância e o conflito, porque o discurso nesse caso não tem como objetivo a identificação mútua, mas o reconhecimento das diferenças como meio para a compreensão que subsidia a decisão, diferente da identificação enfática que elabora o consenso.

Pensar a Comunicação, e nesse caso específico, a Comunicação Pública no modelo deliberativo, é associá-la a essa vertente cognitiva do processo deliberativo, que tem no discurso, e não na ação comunicativa propriamente dita, a centralidade para posicioná-la nos moldes constitutivos. São, portanto, discursos, as suas formas de produção e circulação que a Comunicação se ocupa no contexto deliberativo. E é por essa via, portanto, que ficam delineadas as indicações para pensar a leitura comunicacional do processo deliberativo, acrescentando-o como um fator adicional para pensar a democratização e a eficácia deliberativa dos espaços como os conselhos gestores de políticas públicas.

Retomando as contribuições de Verón (1989) e Pitta (2001), trabalha-se com a ideia de que o discurso é um espaço habitado. Além disso, os discursos nascem de condições sociais concretas e, por isso, participam de um mercado simbólico permeado pela negociação e a disputa pelo poder de dizer e mostrar, fazer com que a forma de ver seja reconhecida e tenha um dado valor societário (PITTA, 2001).

Para Pitta (2001), não há significados a serem decodificados, mas sentidos que se conflitam. E os sentidos são colocados por meio do que Verón (1980) chama de investimento no espaço-tempo sob a forma de discursos que uma gramática de produção (ideologia) e outra de reconhecimento de sentido (poder) permeada pela circulação que, sem gramática própria nesse contexto de produção de discursos sociais, é percebida como desvio entre produção e reconhecimento. O diálogo, por sua vez, é interpretado não como entendimento ou consenso, mas como uma disputa por esse sentido, que é organizado na semiose social de Verón (1980), em meio a uma série de conflitos sociais.

Os processos de hegemonização dos discursos envolvem a comunicação cotidiana. Os discursos sociais e os processos de construção de hegemonia deixam de ser algo com existência própria, mas a se fazem nas relações sociais marcadas pelo cifrar-decifrar, pelo jogo de visibilidades e invisibilidades entre os discursos, saberes, no jogo de sedução e construção de cumplicidades (PITTA, 2001, p. 96).

Em um traço conclusivo, esse é o arranjo comunicativo do processo deliberativo capaz de posicionar e orientar, do ponto de vista conceitual, a construção de um modelo teórico-instrumental para a Comunicação Pública em espaços participativos de natureza deliberativa, o que presume revelar as nuances da própria deliberação, como uma prática incompleta para democratização das relações e da promoção da redistribuição e reconhecimento. Na tessitura desses espaços, a questão que interessa de modo mais preciso à Comunicação não são as regras, mas as lógicas que fundamentam o aspecto cognitivo da deliberação.

A construção de ideologias, de senso comum, assim como dos discursos sociais, acontece numa trama comunicacional que tornam discursos e saberes hegemônicos e adquirem *status* de norma de modo muito sutil.

Para Pitta (2001), é necessário, portanto, que na análise de sistemas democráticos a Comunicação não seja vista como meramente técnica de linguagem a serviço do apagamento dos conflitos inerentes aos processos de construção de consensos ou como técnica no serviço de hegemonia e legitimidade de um governo ou grupo, mas como algo que institui processos de construção de democracias (PITTA, 2001, p.98). Esses são traços identificados, no que estrutura a relação do Estado com a Comunicação, identificados na constituição histórica e frágil da comunicação pública no Brasil.

Nesse sentido, mais do que identificar as melhores formas de disponibilizar um fluxo de dados em direção à sociedade (o direito à informação, propriamente dito), a Comunicação Pública atua na promoção da participação como processo fechado (não apenas oferecendo meios para participação), mas fazendo da participação uma prática de comunicativa nessa disputa por sentidos que envolve a produção dos discursos sociais que envolve assimetrias desconsideradas pelo ideal normativo da deliberação.

A Comunicação Pública volta-se para o componente cognitivo-discursivo da deliberação e apenas ao procedimento ou o modo de proceder que faz com a deliberação aconteça, criando as condições que normativamente caracterizam a participação nesse contexto deliberativo: o livre acesso, a igualdade de argumentação racional como elemento discurso e a manutenção de uma esfera pública.

A Comunicação Pública no contexto deliberativo assume um papel central no processo de elaboração dos discursos sociais nos moldes definidos por Véron (1980) e, em um aspecto normativo e não apenas funcional (WOLTON, 2006, 2010), organiza o espaço simbólico de

circulação desses discursos que garanta todo o vigor da esfera pública nesse cenário de deliberação.

Essa referência que posiciona a Comunicação Pública em um arranjo democrático deliberativo, que tem no Brasil espaço na figura dos Conselhos, demandaria:

a) Do ponto de vista normativo: repensar a comunicação de mão única e organizá-la segundo uma perspectiva de interação cooperativa; avançar na democratização das políticas de comunicação e na ideia da comunicação pública como serviço a ser ofertado pelo Estado de forma a não restringi-la à comunicação governamental, sobretudo àquela atrelada à propaganda institucional dos governos e, por fim, fortalecer a ideia de que a Comunicação Pública saia dos domínios dos governos e seja assumida pelo Estado e a Sociedade (ZÉMOR, 2005).

b) Do ponto de vista operativo: equacionar os déficits no âmbito da comunicação pública no âmbito das instituições públicas no que se refere à garantia do direito à informação e do direito à comunicação para consolidação no âmbito da esfera política de garantias formais de circulação de informação fundamental para o funcionamento dos espaços de decisão que tem o poder público como atores centrais;

c) Do ponto de vista político-conceitual: consolidar a ideia de esfera pública ampliada superando seu escopo republicano que a encera como mero entorno do Estado, tendo a Comunicação Pública o campo de organizar, hierarquizar e gerir simbolicamente essa esfera a partir dos princípios normativos que a orientam como prática de comunicação singular (MONTEIRO, DUARTE; 2009).

Sobre esse último aspecto, está outra relação que liga a Comunicação Pública ao contexto de democracia deliberativa, além de seu atrelamento ao aspecto cognitivo do ato deliberativo nos moldes que apresentamos acima. Para Gomes (2008), a consolidação de uma esfera pública como argumentação pública, conduzida com racionalidade, aberta, revisável e orientada pelo princípio do melhor argumento, é adequada à concepção de democracia deliberativa e não há razão para abandoná-la (GOMES, 2008, p.139).

Isso não impede de observar seu potencial de exclusão da prática deliberativa, como também exige desobstruir concepções sobre a esfera pública, prejudiciais a sua compreensão. Segundo considerações de Gomes (2008): (a) esfera pública não é uma coisa, um lugar ou uma instituição social; (b) concretiza-se por debates singulares que não nos autoriza a falar de esfera pública no plural; (c) quanto à natureza a esfera pública, pode ser institucional, mas

também circunstancial; (d) quanto ao resultado do debate, há as esferas públicas que não são necessariamente deliberativas; (e) quanto ao alcance das decisões, há esfera pública deliberativa geral (assembleia nacional) ou específica/setorial (de alcance mais restrito).

Para Gomes (2008), não há uma coisa que seja esfera pública, há uma prática social – negociações argumentativas, relativas ao interesse comum – obediente a certas regras de procedimento, conforme certas circunstâncias, que responde por esse nome (GOMES, 2008, p.141).

Esse posicionamento sobre o que entendemos ser a esfera pública habermasiana na contemporaneidade é acompanhado da preocupação de Signates (2009) sobre o aspecto público dessas esferas. Segundo o pesquisador, o enraizamento da noção de público ao conceito de Estado obriga a um esforço crítico no sentido de contextualizar o debate teórico. Na sociedade contemporânea, o Estado, mesmo assumindo importância diante dos processos econômicos, políticos e sociais, deixou de ser o ator por excelência da dimensão pública para se tornar mais um ator.

Para o autor, noções como espaço público, esfera pública e opinião pública têm deixado de ser referir especificamente ao âmbito do Estado. Especificamente sobre a noção de esfera pública, central nos debates sobre democracia e políticas públicas, Signates (2009) aponta a necessidade de precisar seu conceito para que não se transforme em uma fonte de legitimação de práticas distantes da ideia central que a noção remete.

Nesse sentido, tomando como base os estudos de Costa (2002)¹⁶, que pelas características e possibilidades define duas linhas de argumento para tratar das esferas públicas (como mercado e formação discursiva da esfera pública), Signates (2009) considera que a esfera pública pode ser definida como palco de encenação política tendo a centralidade dos meios de comunicação de massa e impossibilidade factual do entendimento comunicativo em seu interior como condição predominante.

Do outro lado, mas sem o contraponto tão assimétrico como faz crer o autor, estaria a esfera pública constitutiva de outras instâncias que, além das mídias, incluem organizações civis, redes comunicação interpessoal entre outras formando formas discursivas de comunicação pública. Essa compreensão é importante no contexto que refletimos para pontuar que mais do que um mercado de opiniões em disputa, a esfera pública pode ser

¹⁶ Ver em COSTA, Sérgio. As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Humanitas, 2002.

espaço ambivalente da topografia social, nas palavras de Costa (2002), que produz, reitera, mas reconfigura as relações de poder. E mais, para indicar que a esfera pública não pode ser percebida como mero entorno do Estado.

A capilaridade e densidade dessa esfera pública ampliada buscam na Comunicação Pública, pelos instrumentos e recursos detalhados por Duarte (2009), uma dimensão simbólica, a de organização do que Pitta (2001) define como redes complexas de atores, que na esfera pública dos mais diversos espaços sociais querem ter garantido o direito de participar e decidir nas esferas políticas.

Nesse sentido, não estamos mais diante do conceito de fluxos de informação dos governos para a sociedade, mas de redes complexas, de relações sociais que incorporam diferentes dispositivos, recursos e tecnologias da comunicação para corresponder demandas sociais concretas por maior participação nos processos de tomada de decisão (PITTA, 2001, p.103).

O aspecto cognitivo e social – ligado a manutenção e garantia de uma esfera pública ampliada – tornam-se, portanto, os aspectos centrais para elaboração de qualquer modelo e estratégia para operar a Comunicação Pública no modelo democrático deliberativo.

O estudo de caso sobre as políticas e ações de comunicação no Conselho de Saúde, tema do próximo capítulo, é um caminho que propomos para compreensão do cenário colocado para a Comunicação Pública em espaços permeados pela esfera pública, para pensar e decidir sobre a política pública – como os conselhos gestores.

A tentativa de entender como as estratégias de comunicação pensadas nesse âmbito são pensadas e implementadas buscam traçar as proximidades e distanciamentos para dimensionar os desafios comunicacionais da participação na democracia participativa brasileira.

4 CAPÍTULO 03 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS - ESTUDO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE DE MATO GROSSO DO SUL

4.1 Introdução

A consolidação da Comunicação Pública no contexto democrático brasileiro passa pela possibilidade de pensar políticas para essa área que superem os modelos que referenciam a prática comunicativa entre Estado e a Sociedade.

Pensar a Comunicação Pública nos moldes democráticos, atendendo aos desafios de comunicação do Estado, sobretudo diante dos arranjos participativos que também se consolidam na cena democrática, amplia o escopo de debate sobre políticas de comunicação, por duas perspectivas.

Em um primeiro aspecto reposiciona a área de comunicação no conjunto das políticas públicas como serviço a ser prestado pelo Estado, de natureza fundamental para garantia do direito à comunicação e à informação, elementos para pensar a consolidação da Comunicação Pública na perspectiva apontada no segundo capítulo.

Sob outro aspecto, entende-se que, como modelo conceitual-operativo para pensar a relação comunicativa entre o Estado e a Sociedade, a Comunicação Pública é um modelo normativo de referência para o debate sobre políticas de comunicação no contexto de participação e controle social das políticas públicas.

Se a compreensão que desenvolvemos ao apontar os enquadramentos para pensar a comunicação por parte do Estado na cena democrática brasileira indica que a política e as estratégias comunicativas do poder público acompanham o amadurecimento e consolidação da democracia no país, uma primeira indicação delinea outras hipóteses centrais.

Conforme apontamos em Signates (2009), não há uma articulação teórica e uma experiência prática da comunicação como política pública. Somado a isso, a incipiente democracia brasileira impede que a comunicação se consolide como política de participação. No arranjo marcadamente mercantil do nosso sistema de mídias, pensar a Comunicação Pública é uma tarefa complexa não só pelos eventuais entraves conceituais, mas histórico-conjunturais de como a comunicação foi pensada e apropriada pelo Estado.

Diante disso, o modelo clássico de emissores e receptores, que leva a uma apreensão funcionalista e condutivista das relações sociais simbolicamente mediadas (SIGNATES,

2009), permeia o que podemos considerar como um modelo historicamente orientador das ações de comunicação desencadeadas pelo Estado que, diante das mudanças no cenário político, acabam por apresentar limitações.

O aprofundamento da relação contraditória e permeada de complexidade entre sociedade civil e o Estado (DAGNINO, 2002), em meio à consolidação de experiências participativas convivendo com as práticas da democracia representativa (AVRITZER, 2002, TATAGIBA, 2002), tensiona para modelos que superem a vertente informacional e condutivista das estratégias e ações de comunicação que historicamente demarcaram a relação comunicativa entre o poder público e a sociedade, identificadas a título de ilustração nos estudos de Pitta (2001) e Matos (1999).

As hipóteses que se desdobram, a partir dessa indicação central para pensar a relação da comunicação e participação na democracia brasileira, incluem que a comunicação como política que se operacionaliza em serviço público é constitutiva em uma via que supera a vertente informacional e difusionista do processo democrático. Por essa perspectiva, uma frente que compõe o contexto normativo-legal e operativo de uma política de comunicação é a que procura consolidar a Comunicação Pública como campo teórico-prático capaz de fundamentar uma política permanente para aperfeiçoar o projeto participativo, em gestação desde o final da década de 1980.

Essas duas questões remetem a discussões complementares que estão imersas no cenário contraditório em que se deu o debate sobre democratização e participação após a redemocratização. Dentre essas questões está a necessidade de repensar o modelo de comunicação por parte do poder público diante de uma nova demanda por participação institucionalizada em canais que, em tese, garantem a participação da sociedade civil nos rumos das políticas públicas no país. O que esse cenário remete às políticas de comunicação é a garantia do direito à informação e à comunicação em um contexto favorável à participação nos espaços públicos de negociação e disputa por poder sobre políticas e questões de interesse público.

O debate sobre o papel e as possibilidades de consolidação da Comunicação Pública como um modelo conceitual e operacional a ser instituído como política pública é elemento estrutural para discutir sobre a participação nas políticas públicas. E mais, oferece uma indicação interessante. Toda discussão sobre democratização das políticas de comunicação

começa com uma redefinição da própria política delineada no interior do Estado para a comunicação entre o poder público e a sociedade.

Para além da agenda voltada em grande parte a discutir diretrizes, meios para regulação, fomento e organização do sistema de mídias no Brasil, há que se consolidar diretrizes que orientem as políticas de comunicação diretamente relacionadas em superar os limites que o Poder Público tem em se comunicar com a sociedade, de forma a acompanhar as mudanças trazidas pela ambiência democrática. Nesse cenário, identificam-se espaços públicos que se organizam em torno das instituições do modelo representativo que compõem o sistema democrático (poder executivo, legislativo e judiciário), além dos espaços vinculados às experiências participativas como conferências públicas, orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas.

O que se quer destacar é a tentativa de traçar, a partir de um estudo de caso concreto a ser apresentado no presente capítulo, a relação contraditória entre a Comunicação Pública e o modelo deliberacionista e/ou discursiva da democracia (GOMES, 2008) no contexto brasileiro, ambos considerados em processo permanente de consolidação, sobretudo quando pensados na intersecção que estamos sugerindo.

Foi, portanto, esse contexto com seus respectivos delineamentos que sustentam, do ponto de vista teórico-metodológico, o estudo de caso que apresentamos como opção para descrever e traçar o cenário concreto colocado para pensar a Comunicação Pública, na perspectiva de organizar um modelo conceitual e operativo possível para o contexto da participação nos conselhos gestores de políticas públicas, como espaços-referência para pensar as experiências participativas no cenário brasileiro.

Tomando como parâmetro as contribuições sistematizadas pelo Conselho Nacional de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE/CNS, 2006a; 2006b) sobre estratégias da política de comunicação, informação e informática em Saúde para o Controle Social apresentamos estudo de caso que procura – como unidade de análise – mapear e conhecer o fluxo, a natureza e o uso da informação que permeiam a esfera de deliberação no Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul.

Seguindo a fundamentação e procedimentos para o estudo de caso (YIN, 2001; GIL, 2009; DUARTE, 2006), apresentamos no presente capítulo a questão que se ocupará de estudo, com identificação das proposições do estudo, questões teóricas centrais, com as respectivas etapas de coleta e análise dos dados.

4.2 Comunicação e Participação no contexto da política de saúde

Ao nos basearmos em uma discussão significativa e ampla sobre as possibilidades teóricas e metodológicas de interface entre os campos da Comunicação e Saúde, na perspectiva de consolidar um recorte mais específico ao debate sobre Comunicação Pública e controle social, é possível entender que os dois campos possuem uma relação estrutural e histórica com estudos avançados nesse sentido (1995; PITTA, 1995; 2001; CARDOSO e ARAÚJO, 2009; ARAÚJO, 2004).

Há um esforço para delimitar o campo Comunicação e Saúde como um território de disputas específicas, que é atravessado por elementos característicos de um e de outro campo social, mas de formação mais ampla quando pensados a partir dessa interface.

Como campo em formação, as tentativas de pensá-lo envolve um movimento solitário que não desconsidera as tensões, concepções e modelos para pensar a comunicação e muito menos os processos de negociação e as variáveis de natureza política que caracterizam a constituição das políticas públicas em sua totalidade e das políticas de saúde em particular (FAUSTO NETO, 1995).

Em linhas gerais, o entendimento que compartilhamos com Cardoso e Araújo (2009) ao relacionarmos a Comunicação e Saúde como campo que se tece e se articula com certa peculiaridade é o de que o entrelaçamento coloca em destaque a existência de discursos concorrentes, *constituídos por* e *constituintes de* relações de poder e saber e por uma dinâmica que inclui diferentes enfoques teóricos acerca da comunicação, da saúde e de suas relações.

Essa aproximação realça para a comunicação, em interface com o campo da saúde, uma compreensão que ultrapassa o conjunto de técnicas a serem utilizadas de acordo com os objetivos da política de saúde, voltado a transmitir informações sobre a saúde (CARDOSO e ARAÚJO, 2009), como identificado nas primeiras relações estabelecidas no início da constituição do campo Comunicação e Saúde.

Essa busca nos permite avançar na consolidação de fronteiras mais delineadas que ultrapasse a ideia de que a comunicação é uma instância puramente auxiliar nos processos de disseminação e/ou divulgação de práticas e conhecimentos produzidos e formulados no campo da saúde (FAUSTO NETO, 1995).

Na perspectiva da Comunicação, essa aproximação fortalece a perspectiva constitutiva para essa área em um esforço para superar a vertente instrumental atribuída às práticas comunicativas que estamos pontuando ao longo dos capítulos primeiro e segundo.

É, portanto, nesse contexto que o estudo dos *fluxos de informação e do padrão de comunicação no âmbito do conselho de saúde* – foco do estudo de caso a ser detalhado mais adiante – surge como um *recorte* do Campo Comunicação e Saúde (FAUSTO NETO, 1995).

Nesse sentido, o *recorte* que estamos trabalhando ao relacionarmos a Comunicação e Saúde diz respeito a pensar a Comunicação Pública como modelo teórico-operativo para posicionar a comunicação no contexto de participação social no controle das políticas de saúde.

Nessa perspectiva, considera-se a comunicação não só por outra perspectiva teórica operando demandas da área de saúde, mas como uma vertente operativa de uma política de Comunicação Pública em um novo paradigma para referenciar ações, estratégias e discursos¹⁷.

Conforme Fausto Neto (1995), as iniciativas distintas do campo da saúde em transferir conhecimento e meta para seus usuários se basearam em matrizes comunicacionais organizadas em torno de distintos paradigmas. Na configuração do autor sobre os modelos comunicativos, destaca-se que, inicialmente, foi priorizada a campanha como instância com eficácia para regular os campos da oferta e demanda de serviços. Em um segundo momento, foca-se em processos e na capacidade de técnicas e instrumentos para implantar no outro as expectativas do campo da oferta. Depois disso, para legitimar pedagogias e postulados desse campo da oferta, agregam-se às tecnologias em uso experiências do usuário.

A contratualidade do encontro de códigos como forma de superar as diferenças entre os atores dos campos da oferta e da demanda por serviços de saúde referencia outra concepção que orienta a comunicação na área de saúde. E como último momento paradigmático dessa interface, está a estratégia de atribuir ao usuário novos manejos para que as políticas públicas possam se efetivar por meio das políticas de recepção propriamente.

Essas transições de paradigmas se dão em distintas épocas e estão de acordo com as mudanças que ocorreram nas políticas públicas brasileiras, em especial nas políticas de saúde, conforme veremos.

¹⁷ Fausto Neto (1995) considera a existência de diferentes paradigmas no que se refere às teorias orientadoras das práticas dos usuários de políticas nas áreas de agricultura, educação e saúde. Os respectivos paradigmas referenciam políticas disseminadoras de conhecimento batizadas como campanhas, processo de vulgarização, técnicas de popularização e divulgação.

Para Fausto Neto (1995), em ambos os momentos, seja de forma empírica, tradicionalista, instrumental, triunfalista, ou recentemente mais analítica, o chamado mundo dos produtores das estratégias esteve sempre voltado para a questão da comunicação em suas várias designações (FAUSTO NETO, 1995, p.269).

Para o autor, há mais de trinta anos são desenvolvidas no campo da saúde diferentes processos de capacitação de recursos humanos e de estratégias que implicam a dimensão da comunicação, tanto na construção de modelos e instrumentos teóricos como na adoção de técnicas e procedimentos metodológicos para orientar a relação entre os chamados campos da oferta (que norteia a implementação das iniciativas) e os usuários da política de saúde.

É por esse motivo que o campo da saúde se ocupa de modo muito intenso da produção de reflexões sobre o campo da comunicação. E se a intersecção do campo da comunicação com o da saúde se fez sob matrizes comunicacionais distintas e em diferentes períodos é a partir dos anos 1980 que se tem um cenário que marca um novo momento da configuração da problemática envolvendo o que se consolida depois como o campo Comunicação e Saúde.

A crise dos modelos funcionalistas e as limitações dessa matriz para pensar a comunicação no contexto de efervescência no continente latino-americano relacionaram-se à emergência de uma prática denunciadora que alegava caráter alienador aos meios de comunicação e se baseava na ideia de mudar o conteúdo para modificar o papel dos meios. Essa perspectiva resulta na necessidade de pensar políticas públicas nacionais de comunicação e cultura em um período que, contraditoriamente, estavam sendo pensadas as bases conceituais e institucionais de políticas que procuravam submeter os meios de comunicação de massa aos interesses nacionais.

Esse momento também coincide com a necessidade de pensar novas estratégias para responder aos papéis e efeitos das políticas públicas em áreas fundamentais como saúde, educação e agricultura.

Nesse sentido, como identificamos no histórico sobre comunicação pelo setor público (no capítulo 2), além das assessorias de relações públicas e/ou de comunicação social que cuidavam demasiadamente da criação de imagens favoráveis às decisões políticas tomadas pelos governos, há uma institucionalização, segundo Fausto Neto (1995), de políticas de comunicação voltadas a estabelecer novas relações entre as instituições encarregadas pelas políticas (inclusive de saúde) e os usuários. Nesse caso, há uma preocupação com a área de

comunicação para fundamentar novos protocolos para as instituições tecerem suas relações técnico-instrumentais com seus usuários.

(...) o novo desenho dos protocolos de comunicação envolvendo as instituições e usuários, esteve marcado, caracterizado, por elementos muito específicos como: produzir elementos de disseminação de conhecimentos de um pólo (a) a outro (b) no sentido de expô-lo às necessidades e expectativas do campo institucional (FAUSTO NETO, 1995, p.272)

Esse protocolo de comunicação destaca-se, dentre outros elementos, por (1) basear-se, conforme o autor, na ideia de que a exposição do usuário ao modelo garantiria o êxito das novas pautas comunicativas; por (2) valorizar modelos tecnomediáticos de transmissão de dados em detrimento de outras técnicas mais tradicionais de comunicação; por (3) basear-se em estudos sobre recepção focados na recepção como ato isolado e, por fim, (4) considerar a transformação de receptores em unidades médias que desconsideram elementos qualitativos para mensurar as estratégias de comunicação.

Em um momento mais recente nessa configuração conceitual entre os campos de comunicação e saúde sugerida por Fausto Neto (1995) a abertura política fez emergir temáticas que relacionam o papel da informação na consolidação democrática, as possibilidades trazidas pelas tecnologias de comunicação, os reposicionamentos necessários em função da constituição fundamentada no espírito contratualista. São fatores que exigem um reposicionamento quanto aos protocolos e sistemas de comunicação para pensar o Estado e as políticas públicas com a sociedade que situamos para marcar o debate sobre Comunicação Pública e participação nas políticas públicas.

Fausto Neto (1995) aponta que essa necessidade por novos modelos inspirou no campo da saúde a chamada comunicação participativa, além dos projetos institucionais governamentais inspirados na comunicação crítica, pautando na recusa dos *medias* como capazes de proporcionar a democracia comunicativa e na elaboração de uma nova pedagogia para as ações de comunicação que dentre outros elementos valoriza o conhecimento, a vivência e experiência dos sujeitos.

Em uma crítica a essa corrente, o que o autor destaca é que o posicionamento de um novo modelo em relação às estratégias e práticas dos modelos anteriores se faz mais em função de uma construção política do que comunicativa. Para Fausto Neto (1995), teoricamente, esses novos modelos eram construídos sobre figurinos progressistas,

metodologicamente reféns dos velhos modelos, porque as formulações conceituais eram feitas a partir da manutenção dos respectivos núcleos epistêmicos, a saber: o processo comunicativo seria assegurado por um mero contratualismo semântico a ser imposto por um acordo de códigos entre interlocutores (FAUSTO NETO, 1995, p.274).

Essa pontuação é central para definir o histórico do campo Comunicação e Saúde nos moldes colocados pelas demandas por participação e pela própria organização do sistema de saúde no Brasil, trazidas pelo movimento de reforma sanitária que culminam na aprovação do direito à saúde na Constituição de 1988 e na regulamentação dos dispositivos constitucionais com a criação do Sistema Único de Saúde.

A centralidade é destacada pela compreensão constitutiva da comunicação para nortear a elaboração de protocolos e modelos no contexto participativo da política pública brasileira, sobretudo nos moldes institucionalizados no conjunto da política de saúde por meio da criação dos Conselhos de Saúde.

Resgata-se a ideia de que os modelos de comunicação, do ponto de vista teórico-operativo, estão desalinhados com as mudanças trazidas pela configuração da política de saúde no Brasil, que culmina com a criação do Sistema Único de Saúde em 1990.

Segundo Scandola (2000), as conquistas da saúde no Brasil coroaram quase duas décadas de organização de um movimento de contestação e proposição de novos patamares de discussão. Para a pesquisadora, o movimento sanitário brasileiro nasceu dentro de círculos acadêmicos comprometidos com as causas sociais, em uma relação política com sindicatos, movimentos populares, partidos políticos e organizações civis da área de saúde em meio à eferescência da década de 1980.

Raichellis (1998) reitera essa concepção peculiar apontando que a mobilização para a constituição de políticas públicas na saúde tem uma tradição envolvendo movimentos populares, partidos políticos e sindicatos, articulada à construção de propostas no interior da burocracia do Estado, em que quadros técnicos e políticos desenvolvem pautas de luta e incorporam a participação de inúmeros atores.

O saldo dessa articulação que evidentemente considera as contradições da relação Estado e Sociedade civil, amplamente pontuadas por Dagnino (2004), foi canalizado para o processo constituinte. O que evidencia as disputas no interior do campo da saúde envolvendo interesses públicos e privados em um conflito permanente para marcar um sentido para as

práticas e escopo do direito à saúde no período pré e pós-constituente, mas presente desde a década de 1920.

Os tensionamentos e disputas do movimento sanitarista com o Estado, e no interior do próprio movimento então permeado por atores, interesses e disputas intensas, resultam na inclusão da saúde no texto da Constituição de 1988 dentro do capítulo de seguridade social, juntamente com a previdência e a assistência social.

A lógica, a partir de então, para a política de saúde representada na referência legal e normativa é a compreensão da saúde como um direito a ser oferecido pelo Estado, portanto, como um direito de interesse público, rompendo a lógica contributiva e individual do acesso à saúde de pagamento pelos serviços a partir de interesses particulares. Esse modelo tem a lógica excludente, centralizada, onerosa e injusta de atenção à saúde, vinculada à previdência social brasileira, segundo Cohn e Elias (2003).

O atual texto constitucional marca não mais um sistema de seguro social, mas de seguridade social constituído por um conjunto integrado de ações como base para proteção social a garantia dos direitos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. Especificamente sobre o direito à saúde é importante destacar que se tem um avanço entre o direito à assistência médica para o direito à saúde.

Em linhas gerais, a concepção da saúde como direito coletivo e como um serviço público que envolve o bem estar em todas as suas interfaces surge em contraponto à ideia contributiva como condição para acesso, à dicotomia prevenção/assistência e ao caráter curativo regulatório incorporado pelo próprio Estado para operar os serviços de saúde não como direito, mas como meio de controle das populações e classes sociais.

A concepção sobre o direito e o conceito de saúde é acompanhada por uma perspectiva operativa desse direito, o que leva a incluir a participação social como elemento central nesse rearranjo político-normativo do campo da saúde no Brasil. A saúde é, portanto, pensada como direito social e *universal*, a ser garantida na sua *integralidade* na lógica da *equidade*, por meio de ampla participação da sociedade na definição e no controle da política.

Do ponto de vista da gestão, trabalha-se com a ideia de autonomia dos estados e municípios respeitando os preceitos institucionais e legais do princípio federativo brasileiro. Por meio da descentralização na gestão financeira, no financiamento e no oferecimento de serviços entre os governos municipais, estaduais e federal, adota-se uma perspectiva de atendimento integral com prioridade para atividades preventivas sem prejuízo dos serviços

assistenciais, com a participação em caráter complementar no sistema de saúde das instituições privadas (COHN, 2003)¹⁸.

A aprovação da Constituição e a eleição do presidente Fernando Collor de Mello abriu uma segunda onda de mobilização para regulamentar preceitos constitucionais nas leis orgânicas. Esse movimento culmina na regulamentação do direito constitucional à saúde com aprovação da histórica lei 8080 em 1990 – Lei Orgânica da Saúde – que marca o nascimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Uma intensa negociação com o Congresso resultou na aprovação da Lei Orgânica da Saúde. A lei recebeu 14 vetos ligados a formas de financiamento e de recursos e, em especial, sobre a regulamentação dos mecanismos de participação social na política de saúde.

A reação do movimento sanitário para garantir que a participação social que culminou na inserção da saúde como direito na Carta Constitucional fosse garantida também na regulamentação da política pública para essa área resultou na aprovação de outra lei (8142)¹⁹, também no ano de 1990, para regulamentar a participação social na política de saúde.

Nesse sentido, para se exprimir as demandas constitucionais relativas ao direito à saúde, foram aprovadas duas leis orgânicas complementares entre si que resultaram dos embates de forças presentes à época (SCANDOLA, 2000, p. 22). Com isso, a participação na área de saúde fica garantida formalmente por dois fundamentais mecanismos:

- Regularidade das Conferências de Saúde como fóruns de debate e decisão sobre a política de saúde – As conferências já existiam como espaços de discussão e de mobilização social, com destaque para a 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) considerada catalisadora das mudanças que se fizeram na política de saúde por subsidiar os deputados constituintes na elaboração do capítulo da Constituição sobre saúde.

- Institucionalização dos Conselhos de saúde com formação paritária – O conselho é formado por cidadãos usuários, prestadores e trabalhadores de saúde e, de outro, por administradores, prestadores e trabalhadores de saúde com caráter deliberativo que saltaram

¹⁸ Para Cohn (2003, p. 55-56) o debate sobre a seguridade social que se observa no âmbito dos debates sobre a política de saúde na contemporaneidade é a questão do financiamento e na questão da diversidade e extensão da diversidade e extensão dos benefícios e serviços cobertos por ela. Para a pesquisadora, tanto no caso da saúde como para a previdência social, são discutidos projetos que combinam diferentemente um sistema público e universal com um sistema público e/ou privado complementar. O desafio é, nesse sentido, compatibilizar lógicas do direito individual e do direito coletivo, presentes no sistema de proteção social brasileiro, sobretudo em um país desigual como o Brasil.

¹⁹ A Lei nº 8142/1990 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.

aos olhos como novidade (SCANDOLA, 2000). Registra-se que até 1990, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) era um órgão consultivo do Ministério da Saúde com membros indicados pelo Governo Federal. O CNS torna-se órgão deliberativo e, em tese, autônomo de controle social sobre a política de saúde com reformulação de suas atribuições com edição do decreto n.º 99.438, de 7 de julho de 1990²⁰.

Nesse contexto, a lei sobre a participação da sociedade na política de saúde (8.142/1990) marca, assim como a lei 8.080/1990, a história de consolidação da política de saúde como direito no país. Em estudo sobre participação no contexto da política de saúde, Scandola (2000) pontua que a lei 8.142/1990 apresenta maior objetividade que o texto constitucional ao tratar da participação no interior dos conselhos²¹, delimitando o que seriam os principais espaços de decisão coletiva do SUS.

Os espaços dos conselhos e das conferências passam a funcionar de forma articulada e complementar. As decisões e recomendações aprovadas em caráter propositivo no espaço de democracia direta das Conferências são remetidas para o Conselho, que tem o poder de decisão.

Sobre o caráter deliberativo dos conselhos, Scandola (2000) chama a atenção para a ideia de decisão compartilhada entre a sociedade civil e os governos. As decisões tiradas de um espaço com representação legítima dos setores envolvidos na política de saúde são homologadas pelo poder executivo e condicionadas à implementação imediata.

Essa necessidade de homologação pelo poder executivo das decisões do colegiado é fonte de debate porque interfere na implementação da decisão a depender do modo como se interpreta a homologação (se como ato burocrático de dar visibilidade e formalizar a decisão em si ou se como dispositivo do poder executivo para interferir nas decisões tomadas pelos conselheiros).

Nesse sentido, a interpretação do texto constitucional será sempre uma batalha jurídica e política que depende fortemente do entendimento histórico dos princípios que sustentaram as duas leis sobre o funcionamento da política de saúde.

²⁰ Uma nova estrutura entrou em vigor no ano de 2006 quando foi publicado o Decreto Presidencial n.º 5.839, de 11 de julho de 2006. Atendendo às deliberações aprovadas na **11ª Conferência Nacional de Saúde e 12ª Conferência Nacional de Saúde**, o Conselho passa a escolher seus membros a partir de processo eleitoral e também pela primeira vez na história elege seu Presidente; cargo até então ocupado pelo Ministro de Estado da Saúde. O Conselho Nacional de Saúde passou a contar com 48 conselheiros titulares representados por usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores. Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>. Acesso em 20 de março de 2011.

²¹ Do conjunto normativo sobre participação na política de saúde há um destaque para a resolução n.º 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde que delibera sobre a estruturação dos conselhos de saúde nos âmbitos locais.

É importante destacar que, apesar da normatização e institucionalização, a função do conselho, mesmo que a lei determine prerrogativas e atribuições, será delimitada pela sua própria história e o exercício de discussões e negociações que acontecem nos conselhos é que estabelece seus parâmetros de atuação (SCANDOLA, 2000, p.33).

4.3 O SUS e o Campo Comunicação e Saúde

A organização da política de saúde por meio da regulamentação na lei ordinária torna o Sistema Único de Saúde (SUS) uma política pública de capilaridade significativa.

A consolidação de um novo conceito de saúde, não mais definida pela ausência de doenças, amplia a inclusão de temas e demandas como também de segmentos populacionais no interior e no entorno dessa política, exigindo reposicionamentos do campo da Comunicação e Saúde (CARDOSO e ARAÚJO, 2009).

Na ampla e precisa discussão sobre o percurso histórico da Comunicação e Saúde como campo, sistematizadas em Pitta (1995, 2001), Fausto Neto (1995) e Cardoso e Araújo (2009) é possível a identificação de modelos de comunicação legitimados por teorias vigentes em dado período histórico, convivendo com um modelo de gestão formatado por uma concepção do direito à saúde que desemboca em políticas específicas para ambas as áreas.

O campo Comunicação e Saúde é, portanto, caracterizado pelo grande jogo de sentidos e significações que formatam ações, estratégias e práticas comunicativas operacionalizadas no âmbito da política de saúde.

Da interface entre os dois campos, registra-se resumidamente uma verticalidade de modelos fechados de comunicação, utilizados pela administração sanitária da década de 1970, em uma relação entre governo, profissionais de saúde e sociedade no estilo centro-periferia passando, em um contraponto posterior, à horizontalidade de ações comunicativas pautada pela ideia de diálogo entre iguais.

Em que pese as críticas a esses modelos e ao modo como a comunicação acaba concebida no interior das políticas de saúde, a questão central é que a comunicação acaba compreendida como técnica descolada de processos e práticas sociais ou apenas justapostas a estes – no estrito exercício de sua face instrumental (PITTA, 1995, p.258).

O desafio da comunicação no conjunto da política de saúde destacados por Pitta (2005) e que apontamos como ponto de tensionamento central no interior do Campo Comunicação e Saúde no contexto trazido pelo SUS é a percepção e legitimação das práticas

comunicativas como inerentes aos processos de determinação e significação da doença; à construção de modelos de atenção à saúde; às relações entre serviços e população; às formas contemporâneas de construção de atores, identidades sociais, organização de demandas do campo governamental e aos processos de construção de conhecimento. É uma face instituinte da comunicação colaborando para que o SUS, como política pública compreenda quem são e como se constituem cotidianamente os seus sujeitos (PITTA, 1995).

Em uma perspectiva histórica, as percepções sobre a comunicação foram construídas sobre paradigmas que dialogavam estruturalmente (mesmo que de modo funcional) com as diretrizes da política de saúde adotada pelo Estado.

Desde a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, em 1920, há registros da adoção de técnicas de propaganda pelas organizações governamentais da área de saúde. Segundo Cardoso e Araújo (2009), o que se considera como marco da institucionalização de práticas de comunicação no contexto da saúde pública é a criação do Serviço de Propaganda e Educação Sanitária, em 1923, funcionando como recurso para buscar adesão da população a medidas tomadas pelas autoridades sanitárias.

Educar, higienizar e sanear imprimiam força ao discurso do governo na área de saúde como parte de uma estratégia de gestão de um projeto nacional, tendo a comunicação como a possibilidade coercitiva (simbolicamente) em contraponto (e não em substituição) às campanhas sanitárias emblematicamente representadas pela conhecida Revolta da Vacina.

Ainda conforme Cardoso e Araújo (2009), desde esse período, mesmo alterando-se o contexto político e sanitário e a compreensão do processo saúde-doença, a comunicação passa a ter um vínculo forte com a lógica preventiva da área de saúde atuando para conter a ignorância que impedia a eficácia das políticas e medidas adotadas na área de saúde.

O chamado sanitarismo campanhista (PITTA, 1995) do início do século XX, a difusão de práticas de higiene estavam adequadas a uma predominância das teorias da comunicação ancoradas no modelo behaviorista da relação causal de estímulo-resposta de efeitos unilaterais.

No período entre guerras, durante o governo Vargas, a então política de comunicação governamental adequada à concepção ideológica do novo regime e referenciada pela ideia da propaganda como dispositivo para gestão de opiniões estimulou a criação de setores de comunicação nos ministérios, trabalhando em sintonia com os aparatos do serviço de

informação e propaganda do governo que na área de Saúde culmina na criação do Serviço Nacional de Educação Sanitária, em 1941.

O período pós Segunda Guerra no Brasil é marcado pela interiorização do desenvolvimento e urbanização. Nesse cenário, a comunicação é utilizada para a construção de uma ambiência simbolicamente adesista da população aos padrões modernos de uma sociedade industrial em formação. Em um contexto de Guerra Fria, esse período é marcado na América Latina sob a órbita dos Estados Unidos privilegiando áreas como saúde, educação, agricultura, extensão rural e serviço social (CARDOSO e ARAÚJO, 2009).

Nesse contexto o planejamento de ações e estratégias de comunicação ganha centralidade nos moldes da teoria dos dois fluxos da comunicação (WOLF, 1995) com destaque para o papel de um liderança comunitária como formadora de opinião e com papel central na disseminação de práticas educativas.

Para Cardoso e Araújo (2009), essa inovação teórica e metodológica do modelo de comunicação foi de certa forma uma inovação na matriz transferencial, por conferir relevância ao universo cultural e às relações sociais de uma comunidade, em processos menos lineares e automáticos de comunicação. No entanto, não rompe com a unidirecionalidade, corroborando com isso para uma participação comunitária regulada que privilegia saberes biomédicos em que a fala autorizada é das instituições de saúde.

Modelos mais horizontalizados de comunicação e críticos à lógica extensionista, conviveram com essa matriz transferencial com contrapontos interessantes. São modelos baseados nas teses freirianas, pautados por um viés cultural, histórico, humanista e dialógico para pensar e estruturar ações de comunicação.

No auge do regime militar, há outra mudança nas ações de comunicação no interior de algumas áreas, entre elas a da saúde, nesse caso pela hegemonização de um modelo médico-assistencialista privatista (PITTA, 1995).

O foco preventivo nesse modelo é relegado a um segundo plano e a saúde como mercadoria é incorporada à propaganda nos meios de comunicação privados, tendo a televisão como gestora de sistema complexo de informação e cultura de massa e o Estado como importante anunciante (CARDOSO e ARAÚJO, 2009).

No reordenamento institucional que obedecia rigorosamente a um planejamento normativo do ponto de vista da gestão, as práticas de comunicação e educação foram separadas nas instituições de saúde, com especialização das atividades e dos profissionais.

No caso específico da comunicação, conforme apontamos no capítulo 02, coordenadorias de comunicação e serviços de informação foram criados no interior dos ministérios e outras instituições governamentais com vínculo ao Serviço Nacional de Informações (SNI). Na saúde, os serviços de comunicação ficaram ligados aos gestores e passaram a ser responsáveis pela relação com os órgãos de imprensa.

Nesse breve registro das práticas de comunicação na história das políticas da área de saúde no Brasil, a ressalva importante feita por Cardoso e Araújo (2009) é de que os modelos de comunicação não se sucedem de forma cronológica e linear, mas coexistiram com predominância de um ou outro ao longo dessa trajetória que apontamos como necessária para entender a configuração da comunicação no contexto do Sistema Único de Saúde.

Para as autoras, embora a matriz transferencial nunca tenha sido ameaçada no âmbito das instituições e programas de saúde sempre estiveram tensionadas por disputas e propostas classificadas como contra-hegemônicas, em geral, nos modelos inspirados em Paulo Freire e nas teorias críticas de comunicação.

Como, do ponto de vista normativo e histórico, a criação do SUS inaugura uma nova perspectiva para a compreensão do direito à saúde e a organização dessa área como política pública, a preocupação é entender de que modo os dispositivos, protocolos e modelos de comunicação convivem em interface com o campo da saúde, reposicionado, conforme apontamos, após as mudanças trazidas pela ação do movimento sanitário nos períodos pré e pós-constituente.

O ideário que amplia o escopo para a política e as relações entre os sujeitos diante das ações de saúde procura manter a lógica democrática e participativa que culmina na construção de uma nova perspectiva (paradigmática, diríamos) para a implementação dessa política.

O campo da saúde é atravessado por lógicas que tensionam entre relações horizontais/dialógicas e verticais na porosa e contraditória inserção que as práticas comunicativas têm no interior das instituições, organizadas ainda a partir de métodos que têm no discurso competente (CHAUÍ, 2003) sobre a saúde um importante dispositivo de regulação e controle.

Mesmo sob essa ambiência, o que se tem, a partir da década de 1980, é uma politização da questão do acesso à saúde pela sua compreensão como direito, desmedicalizando o debate sobre o tema, em um contraponto simbolicamente significativo à concepção técnico-científica sobre o acesso à saúde ou à concepção até então vigente do direito à saúde, adquirido por meio do direito ao trabalho (PITTA, 1995).

Essa mudança de concepção substancialmente reflete – seguindo a lógica de que os conceitos da política de saúde interferem e afetam a prática comunicativa nesse contexto – o campo de Comunicação e Saúde, trazendo elementos teóricos e metodológicos para pensar a interface entre os dois campos.

Ao estudar os relatórios das conferências de saúde e de documentos oficiais envolvendo as discussões sobre a política de saúde, Pitta (1995) aponta demandas por práticas institucionais adequadas às novas relações de um contexto de redemocratização. O novo modelo de atenção à saúde e dos novos papéis do Estado e da sociedade nesse cenário apontam, na perspectiva da comunicação, para a inclusão de preocupações e agendas para esse campo.

Questões como o direito de acesso à informação sobre a política e as questões envolvendo a área de saúde, previsto inclusive na Lei Orgânica da Saúde, como forma de constituir gestão transparente, fomentar debates e colaborar para o controle social, e a visibilidade de práticas comunicativas que não se limitassem às tradicionais atividades de assessoria de imprensa, relações públicas e educação em saúde, a identificação de propostas de planejamentos estratégicos para organizar as ações de comunicação são traços que demonstram o reposicionamento das ações comunicativas nesse novo ordenamento legal e político para a área de saúde.

Essas possibilidades sistematizadas por Pitta (1995)²² permeiam, no entendimento da autora, o discurso inspirado em uma lógica assistencial²³ sobre as práticas de comunicação que, por sua vez, acabam convivendo conforme, por não serem estanques, com um discurso inspirado na lógica campanhista e desenvolvimentista, identificada na trajetória histórica do campo Comunicação e Saúde já apresentada.

Identificamos no discurso sobre as práticas de comunicação permeadas pela lógica assistencial o que pode nortear o papel e as preocupações para elaboração de uma política de comunicação e informação para o controle social das políticas de saúde.

Essa preocupação abre uma frente para pensar a comunicação no contexto da política de saúde sob outra perspectiva, acompanhando uma tendência identificada por estudos

²² Estudo realizado sobre a comunicação na agenda de debates da IX Conferência Nacional de Saúde.

²³ A partir da caracterização da autora (PITTA, 1995) compreendemos a lógica assistencial sobre as práticas comunicativas em saúde como uma percepção com nuances menos transferenciais que se aproximam de uma perspectiva mais participativa e dialógica.

empíricos de Pitta (1995) que se caracteriza pela estruturação de novos espaços institucionais para área de comunicação nas instituições governamentais de saúde.

Em uma tipologia preliminar construída pela pesquisadora, há dois tipos organizacionais, um mais centralizado e tradicional e outro articulado aos distritos e conselhos de saúde. Na perspectiva institucional, registra-se um deslocamento das atividades de comunicação dos espaços dos gabinetes para outros lugares institucionais como os conselhos de saúde e conselhos formados no âmbito das unidades de saúde, além de uma relação mais estreita com sistemas de informações em saúde e bases de dados.

As tipologias para classificar as atividades de comunicação na política de saúde têm relações distintas a considerar o perfil dos profissionais, a relação com a imprensa no acesso à informação em saúde, na relação com os conselhos de saúde e nas estratégias de comunicação usadas.

A tipologia tradicional é caracterizada pela figura do jornalista como profissional central, atuação no espaço do gabinete, a busca por oportunidades envolvendo a chefia do órgão gestor de saúde para gerar acontecimentos para a mídia, os riscos de ocultamento da informação pública, a ausência de interação com os espaços democráticos como os conselhos de saúde, privilégio de temas envolvendo o gestor e a produção de releases, produção de boletins como estratégia de comunicação.

No outro extremo, a tipologia que articula as atividades de comunicação em saúde caracteriza-se pela presença multiprofissional à frente das atividades (jornalista, relações públicas, publicitários, pedagogos e assistentes sociais); relação para além do gabinete com os espaços de participação como os conselhos; a busca de outras oportunidades de agendamento da pauta na imprensa buscando inserir no cotidiano dos discursos em saúde pela mídia novas abordagens; debate-se o acesso à informação como direito; privilegia temas do cotidiano da população e como estratégia de comunicação, além de boletins e releases, realizam eventos, utilizam-se de balcão de informação e reclamação, vídeos educativos entre outros.

Nesse sentido, o que se tem a partir da década de 1980 são mudanças institucionais para pensar e experimentar práticas de comunicação para a política de saúde como um todo. Cardoso e Araújo (2009) resumidamente destacam o contexto que aponta mudanças nos protocolos, dispositivos e dinâmicas para a comunicação diante da consolidação da política de saúde:

(...) ativistas e entidades envolvidos na construção do SUS passaram a reivindicar, simultaneamente, acesso às informações oficiais, às tecnologias de comunicação e mais espaço na mídia para os temas da saúde e do SUS. Lutaram também pelo poder de fala, tradicionalmente concentrado nas instituições e autoridades, recusando a imobilidade de 'públicos alvo' ou a posição de elos privilegiados de uma cadeia de transmissão unidirecional. Afirmando-se como detentores de uma palavra também autorizada, por um tipo específico de capital político que advém da liderança e representatividade social, questionaram as idéias e as práticas de uma participação comunitária restrita e regulada, própria dos discursos desenvolvimentista e populista. (CARDOSO e ARAÚJO, 2009, s/p)

Se de acordo com as próprias autoras, os modelos, práticas e discursos sobre a comunicação no interior do campo de Comunicação e Saúde convivem em permanente tensão, ressalta-se que o conjunto das ações de comunicação no Sistema Único de Saúde ainda são permeadas por resquícios do modelo publicitário e suas variações, sob a regência de uma concepção neoliberal que mercantiliza e privatiza o direito à saúde.

Abordagens como a do marketing social para tratar o tema da saúde se sobrepõem a uma possibilidade de comunicação que corresponda aos anseios de criação e funcionamento do SUS, anulando o debate sobre direito à comunicação e o direito à saúde na substituição pela prática de tratar o cidadão como cliente pela prática persuasiva publicitária (CARDOSO e ARAÚJO, 2009).

Antecipar as possibilidades abertas para o campo da comunicação na política de saúde e as limitações trazidas para consolidação de uma política de comunicação na leitura das contradições inerentes ao próprio campo da saúde são importantes para precisarmos o recorte da comunicação pública e controle social no interior das discussões de Comunicação e Saúde.

No entanto, antes de apontarmos questões centrais para configurar como está pensado o debate sobre comunicação para o controle social da política pública de saúde e um exercício de aproximação do debate sobre modelos e práticas comunicativas no contexto dos conselhos de saúde, ressalta-se a necessidade de também apontar as questões teóricas e metodológicas que despontam no campo de Comunicação e Saúde.

Essa seria outra questão obrigatória para, adiante, retomarmos de modo mais preciso as categorias, escopo e abrangência do estudo sobre *fluxos e padrões de comunicação no Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul no delineamento teórico-metodológico para esse estudo de caso.*

As mudanças e configurações que apontamos nas ações de comunicação na área de saúde, mesmo assumindo faces próprias a depender do contexto e da concepção da política de saúde, partem de uma questão-problema: a necessidade de concepção teoricamente sólida da

comunicação capaz de validá-la em uma perspectiva instituinte, na expressão de Pitta (1995), ou como instância constitutiva no processo sociocultural produtora do seu próprio processo e do trabalho de sentido, mediante conjunto de leis, regras, normas que estruturam e significam o processo sociocultural (FAUSTO NETO, 1995)²⁴.

Na avaliação de Fausto Neto (1995), na construção do novo perfil do campo da saúde, o que qualifica as suas ações, objetivos e instrumentos de intervenção são conceitos oriundos de outros campos. Considerando o campo da comunicação, essa relação é ainda mais nítida para o autor, tanto pelas referências em diferentes documentos às interfaces comunicativas como pelos desafios apontados para as políticas de saúde por não serem elaboradas e implementadas em fronteiras fechadas.

Essa interface é identificada na leitura atenta dos documentos e leis que normatizam a política de saúde. Nota-se que o direito à informação e à comunicação, em sintonia com o direito à participação compõem o tripé que caracteriza o arranjo normativo e institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) pela ligação direta que estabelecem com o denominado controle social da sociedade nas decisões sobre a política de saúde.

Pensado como diretriz substanciada nos espaços institucionais dos conselhos de saúde, o controle social se liga de modo interdependente aos princípios da universalidade e equidade do exercício ao direito à saúde, regulamentado na lei de criação do SUS.

E o recorte que destacamos, em meio as muitas questões do Campo Comunicação e Saúde, refere-se à relação entre a Comunicação Pública e a participação na política de saúde nos espaços dos conselhos. A preocupação não é com o papel que os meios de comunicação e as práticas midiáticas assumem na educação para a saúde e na prevenção de doenças, na tematização e agendamento das questões ligadas ao tema.

A proposição é iniciar, pela amplitude que o debate remete, uma primeira indicação para entender a relação que apontamos como constitutiva da participação nos conselhos e a comunicação como política pública: a superação da idéia de que as ações comunicativas estabelecem uma mera relação auxiliar nos processos sociais referentes a instância de oferta e demanda de serviços de saúde.

²⁴ O debate sobre midiatização discutido de modo mais amplo na contemporaneidade por Fausto Neto (2008, 2010) remete a essa preocupação do autor quando se posiciona diante das discussões envolvendo o campo de Comunicação e Saúde. As discussões sobre midiatização nessa perspectiva é tratado no capítulo 1 da presente dissertação.

Nesses termos, a participação que fundamenta a ideia do controle social e que se torna meio para a garantia de universalidade e equidade que deve nortear a política de saúde se faz na capacidade deliberativa dos conselhos como instâncias de Comunicação (PITTA, 1995). Capacidade essa que tem em uma política de comunicação, como fator de democratização endógena, a própria dinâmica deliberativa do conselho, reafirmando as limitações das matrizes comunicacionais de natureza transferencial que ainda permeiam a Comunicação do Estado como um todo e da Comunicação em Saúde, em especial.

4.4 Política de Comunicação, Informação, Informática em Saúde

Desde 1986, quando foram iniciadas as discussões para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) durante a histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde, era pontuada a necessidade de fortalecer a comunicação e de garantir o acesso democrático à informação para subsidiar a participação no controle social das políticas de saúde.

O discurso do controle social como central para fortalecimento do Sistema Único de Saúde repetiu-se nos relatórios das próximas conferências de saúde.

No entanto, a 12ª Conferência Nacional, em um eixo temático específico sobre Comunicação e Informação em Saúde, oferece indicações mais concretas sobre como a comunicação pode ser incorporada ao espaço dos conselhos, com recomendações para que o Conselho Nacional de Saúde defina estratégias para elaborar e implementar políticas articuladas de Comunicação e Informação em saúde para dar visibilidade às diretrizes do SUS, à política de saúde, às ações e à aplicação de recursos para contribuir na participação (MINISTÉRIO SAÚDE/CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2006)

A reativação, em 2005, da Comissão Intersetorial de Comunicação e Informação em Saúde, pelo Conselho Nacional, desencadeia uma série de atividades (seminários e oficinas) para definir parâmetros e ações concretas para fortalecer o espaço de comunicação dos conselhos de saúde nos estados e municípios. A formalização do Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em Saúde foi a estratégia para criar uma agenda de consenso para ampliar a comunicação institucional na perspectiva de fortalecer o SUS e o controle social, permitindo o acesso e a socialização das informações.

Conforme Pitta (2006), os produtores de informação em saúde e de discursos sobre saúde/doença legitimam seus respectivos modos de retratar a realidade, formalizando disputas e tensões entre informações sobre temas ou questões nos espaços públicos.

Essa disputa confere visibilidade de sentidos que se tornam dominantes e têm força e poder nas disputas que envolvem as políticas de saúde no interior do Estado. Ainda segundo Pitta (2001, 2006), há uma relação entre a produção de informação, os modos de fazê-las circular e publicizá-las com os sentidos que cada produtor imprime a essas mesmas informações.

Nos conselhos de saúde, como lugares sociais em que as informações adquirem sentido no processo decisório, a comunicação pensada na estrutura dos conselhos e a própria necessidade de um pacto para que se garanta o direito à informação e à comunicação denotam que o direito à informação em saúde não está sendo pensado sob a ótica das políticas públicas.

Para Pitta (2006), há outro entendimento do processo comunicacional que foge da perspectiva da transmissão sem ruídos de informação. No caso dos conselhos de saúde, há um aprimoramento do que se denomina Comunicação Pública que pressupõe reconhecimento de uma ampla arena comunicacional, onde os sentidos da saúde e das políticas de saúde são disputados e construídos como consensos na dimensão pública (PITTA, 2006).

No entanto, a comunicação, quando apontada na interface com a participação nos conselhos de saúde, ainda tem na matriz informacional/transferencial referência para elaboração de estratégias.

Moreira *et al* (2006), em estudo detalhado sobre o grau de democratização nos conselhos de saúde brasileiros, incluíram variáveis como a divulgação de datas e locais de reunião do colegiado à população; as possibilidades de abertura da reunião à comunidade e o direito à manifestação nos debates como elementos tão importantes como o modo de escolha dos presidentes; a garantia de paridade e representatividade nesses espaços para avaliá-los como arenas democráticas para decisão sobre as políticas de saúde.

Nota-se que a prática de dar publicidade para as pautas e temas discutidos pelos conselhos e estímulo ao envolvimento da população nas discussões realizadas no âmbito dos conselhos tem relação com a capacidade do conselho em ser (re)conhecido como espaço participativo e decisório.

Conforme Pitta (1995), a invisibilidade pública das pautas e decisões é apontada como um dos problemas centrais dos conselhos, por não desenvolverem estratégias de comunicação que os façam apresentar-se como caixas de ressonância das demandas sociais ligadas à saúde. A pesquisadora aponta que restrições para o exercício do direito à comunicação diante da

concentração do setor midiático estão associadas a essa falta da presença dos conselhos nas esferas públicas.

Esse cenário desfavorável, do ponto de vista comunicacional, aos conselhos interfere na comunicação dos conselheiros com suas bases, pensada e tratada de forma ainda muito precária. Essa situação restringe possibilidades de trazer aos debates e às deliberações dos conselhos demandas genuinamente públicas que os representantes têm dificuldade de captar, compreender e se apropriar para qualificar o processo decisório.

O que se nota são limitações para a eficácia deliberativa ao condicionar as demandas dos movimentos populares e entidades da área de saúde ao que as instituições de saúde são capazes de ouvir, apontando para as reais condições para a mudança do modelo de atenção à saúde em uma perspectiva hegemônica, restringindo as transformações desse modelo à capacidade de resposta do próprio sistema de saúde, em um fenômeno de “ortopedização” (PITTA, 1995, p.256)

É nesse sentido que as estratégias pensadas e desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Saúde²⁵, nos planos de ação organizados a partir de 2005, com a reativação da Comissão²⁶ estão concentradas em trabalhar para resolver o problema da visibilidade dos conselhos e das dificuldades de comunicação entre os conselhos de saúde.

Para fins de ilustração, em estudo exploratório do plano de trabalho da Comissão de Comunicação, Informação em Saúde do Conselho Nacional, identifica-se com as primeiras ações duas linhas principais: criar, manter e ampliar estratégias de comunicação do conselho com a sociedade com aspecto operativo, além de criar os canais institucionais para consolidar a Política de Comunicação, Informação e Informática em Saúde (PNCIS) entre os conselhos de saúde.

²⁵ (A) Relatório do seminário nacional de comunicação, informação e informática em saúde para o exercício do controle social: Brasília, 8 e 9 de dezembro de 2005 / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

(B) Relatório das oficinas de comunicação / Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

²⁶ A resolução nº 277/maio de 1998 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) cria então Comissão Intersetorial de Informação em Saúde com a finalidade de definir padrões comuns para os diferentes sistemas de informação e bases de dados de interesse para a saúde, além de formular estratégias para uma política de informação em saúde. Em maio de 2005, a resolução nº 349 do CNS reestrutura a comissão alterando sua denominação e escopo; a Comissão Intersetorial de Comunicação, Informação e Informática em Saúde para formular a política de comunicação, informação e informática em saúde. A resolução nº 372/junho 2007 completa o processo de estruturação, detalhando as regras para sua composição.

Estratégias centrais	Ano 2005	Ano 2006
Consolidação dos meios institucionais e operacionais da PNCIS	<p>Realização de seis seminários regionais de comunicação, informação e informática em saúde com os conselhos estaduais e municipais de saúde para discutir a PNCIS e sensibilizar para criação das comissões de comunicação e informação nos conselhos do país;</p> <p>Realização do Seminário Nacional de Comunicação, Informação e Informática em Saúde: Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em Saúde para estabelecer Pacto Nacional pela democratização e qualidade da comunicação e informação em saúde e alcançar um consenso em torno do que é relevante comunicar para contribuir com o exercício do controle Social, além de consolidar as recomendações dos seminários regionais.</p>	<p>Realização de uma oficina, com os conselhos estaduais e das capitais, e um seminário nacional de avaliação e de consolidação do Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em Saúde. Com a realização desses debates, o CNS atende a demanda do Seminário Nacional de Comunicação, Informação e Informática em Saúde, realizado em 2005.</p> <p>Participação em Congressos – levar o debate sobre a comunicação e a informação em saúde para o exercício do controle social em Congressos da área de saúde.</p> <p>Assessoria aos conselhos de saúde no processo de implementação das comissões intersetoriais de comunicação e informação em saúde;</p> <p>Projeto de Inclusão Digital dos Conselhos de Saúde para garantir aos conselheiros estaduais e municipais de saúde, dos conselhos integrantes do Cadastro Nacional de Conselhos de Saúde, acesso a equipamentos de informática, conectados à internet, além de capacitá-los para pesquisa de informações em saúde voltadas ao exercício do controle social</p>
Visibilidade e criação de canais de comunicação	<p>Análise e aprimoramento dos mecanismos de comunicação e informação do CNS (Informativo Eletrônico, Jornal do CNS, site do CNS e Carta</p>	<p>Consolidação, manutenção, acompanhamento, monitoramento e atualização do Cadastro Nacional de Conselhos de Saúde, incluindo a capacitação das</p>

	<p>Eletrônica);</p> <p>Implementação do Fique Atento no Jornal do CNS (espaço de democratização da comunicação e informação em saúde com matérias educativas sobre temas ligados a área de saúde)</p> <p>Implementação do Cadastro Nacional de Conselhos de Saúde (banco de dados com os dados cadastrais dos conselhos de saúde de todo o país para consulta da população)</p>	<p>secretarias executivas dos conselhos estaduais e municipais, conforme a necessidade dos conselhos;</p> <p>Fortalecer a comunicação dos conselhos de saúde com a sociedade por meio do Jornal do CNS, Informativo Eletrônico, publicações especiais e site do CNS (www.conselho.saude.gov.br);</p> <p>Ampliação do Fique para além da página do Jornal do CNS a outros meios como teleconferências, páginas do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais e municipais.</p> <p>Produção de documentário sobre o Conselho Nacional de Saúde, com versões em português, inglês e espanhol;</p>
--	---	--

Quadro 04: Estudo Plano de trabalho da Comissão de Comunicação, Informação em Saúde do Conselho Nacional. Fonte: Autor com base nos Planos de Trabalho (CONSELHO NACIONAL SAUDE, 2006)

A Política Nacional de Comunicação, Informação e Informática em Saúde (PNCIS) torna-se, portanto, uma referência para consolidar no âmbito dos conselhos essa interface do campo Comunicação e Saúde, destacando o papel da comunicação e da informação nas disputas por poder nos espaços decisórios do conselho.

O caráter operativo da política tem marcas da comunicação como dispositivo que opera processos, sobretudo pelo vínculo com a política de informação e tecnológica, focada em uma instância de circulação fundamentada na ideia de mostrar e publicizar conhecimento e informação.

Do ponto de vista simbólico, a PNCIS permite a inserção da comunicação de modo mais capilar no contexto das disputas que organizam a dinâmica e a natureza dos conselhos como esferas públicas decisórias sobre a política de saúde, em uma demonstração das alterações sofridas pelo Campo Comunicação e Saúde, a partir da década de 1980,

identificadas por Pitta (1995, 2001). Para a autora, os territórios da comunicação e saúde tornam-se mais abertos, interativos e complexos em terreno metaforicamente representado pelas redes de relações.

A cooperação, conflitos, (in)visibilidades estão distribuídos pela própria dinâmica de organização do sistema de saúde que toma forma com o Sistema Único de Saúde (SUS), em um território mais poroso, seguindo a dinâmica de uma rede na qual se entrelaçam os conflitos e pela qual se distribuem social e simbolicamente os sujeitos envolvidos nas disputas no interior do sistema de saúde.

Nessa perspectiva, o jogo de sentidos e significados sobre saúde/doença; direito/mercadoria; usuário/cidadão; promoção/reparação; individual/coletivo como categorias organizadoras da disputa simbólica que envolve a política de saúde e sua configuração concreta está em um espaço aberto (em uma rede mais ampla), sendo disputado por novos sujeitos e instituições nos espaços dos conselhos – criados para as disputas.

Ao contrário do que se possa deduzir, a organização das disputas pela lógica aberta e instável de redes de sujeitos e relações não significa necessariamente processos mais democráticos. A alteração da lógica do conflito atualiza e não suprime as dinâmicas e regras da disputa pelo poder, conservada em muitos casos a motivação que sustenta o conflito.

A institucionalidade que surge da reconfiguração da política de saúde na década de 1980 contribui para organizar o espaço e as regras das disputas por um sentido e por práticas para um modelo de atenção à saúde em uma disputa hegemônica no espaço de redes construídas, com base em Pitta (2005), sob desigualdades sociais profundas e por espaços também desiguais de concentração de tecnologias da comunicação, velocidade de acesso à informação, interatividades, visibilidades e silêncios.

Na perspectiva da comunicação, as alterações a que se refere Pitta (2005) e que culminam na revisão de modelos e protocolos comunicativos, não correspondem mais à verticalidade de modelos fechados e de mão única para comunicação, como os utilizados pelas autoridades sanitárias na década de 1970 e, muito menos, à horizontalidade que em contraponto a primeira vertente busca igualar, partindo do pressuposto de que é possível o diálogo entre iguais.

Esse reposicionamento retoma a preocupação com o núcleo epistêmico (FAUSTO NETO, 1995) da comunicação, importante para reposicioná-la nesse novo cenário, o que nos faz revisar algumas tematizações atribuídas à comunicação no campo da saúde, estruturadas

em sua maioria na perspectiva transferencial e informacional, situando-a como instância acessória de processos sociais como é a saúde como política pública.

Retomando Fausto Neto (1995), uma primeira compreensão da comunicação refere-se ao seu atrelamento à dimensão técnica atuando como instrumento acionado no interior de outras estratégias por meio de atores próprios, como jornalistas e assessorias especializadas. Para o pesquisador, a técnica é um conjunto de procedimentos relativos ao fazer instrumental para disseminar e/ou viabilizar políticas em várias instâncias de atuação de diferentes instituições.

Outro paradigma que organiza uma compreensão sobre a comunicação é o que atrela a instâncias mediadoras. Nesse caso, a prática comunicativa continua sendo uma instância, um dispositivo auxiliar para atuar na prestação de serviços como núcleo mediador de ações de outros setores, trabalhando para uma pedagogia que lhe atribui a função de decodificação de mensagens como condição para que sejam estabelecidas interações entre os agentes do sistema.

Em uma crítica acertada dessa configuração para a comunicação, Fausto Neto (1995) pontua que essa natureza mediadora parte de um pressuposto equivocado de que a prática de devolutiva das mensagens é neutra e na presunção de que esse processo substitui algo inerente ao processo de significação, ao passo que o processo de constituição/esclarecimento de sentido é realizado somente no interior do processo de interlocução na qual estão imersos os sujeitos²⁷.

Outra evidência dessa perspectiva bastante criticada é a compreensão clássica formulada a partir da compreensão de teóricos da *research communication* de que as estruturas de comunicação, ao permitirem ao usuário acessar a informação e dados significativos, produzem nova participação. A institucionalização do fluxo e a exposição dos sujeitos às políticas de saúde teriam condições de gerar controle sobre essas mesmas políticas, o que parece questionável.

As considerações trazidas por modelos teórico-paradigmáticos que ultrapassam a proposição técnica e da mediação instituem uma concepção mais complexa, para Fausto Neto (1995), para pensar o campo da comunicação ao tratá-lo como prática inserida na complexidade de outras práticas sociais. Essa perspectiva torna o fenômeno comunicativo não apenas meio, mas constituinte e instituinte do próprio processo sociocultural.

²⁷ Retomar Verón (1980) e as questões relativas à produção de sentido, apontadas no capítulo 01.

Essa compreensão parte da ideia de que a atribuição da comunicação não é a de representar ou fazer passar algo ‘que vem de fora’, mas de produção do próprio processo e do trabalho do sentido, mediante conjunto de regras, normas e agendas que vão estruturando e significando o processo sociocultural (FAUSTO NETO, 1995, p.282)

Sob considerações conceituais sobre as matrizes de comunicação e a configuração do que apontamos ser o cerne de uma política nacional de comunicação, informação e informática em Saúde, compreender a tematização sobre a comunicação no contexto do controle social fundamenta do ponto de vista conceitual a realização do estudo de caso a ser detalhado metodologicamente adiante.

Essa identificação é necessária pelo entendimento adotado de que uma política de comunicação para o controle social, que na política de saúde tem o conselho como um espaço central, opera na perspectiva da democratização desse espaço a partir de variáveis qualitativas pontuadas em Moreira *et al* (2006), que interpretamos como: (a) Interferência dos conselheiros no debate e no teor das decisões de deliberação (condições de propor e sustentar o debate; (b) poder de incluir temas de interesse na agenda do Conselho trazidos dos espaços sociais que representa e (c) garantir representatividade como conselheiro na relação com os grupos e a sociedade.

A relação da comunicação com essas variáveis de democratização dos conselhos posiciona o entendimento que estamos a apontar sobre o caráter constitutivo que as práticas comunicativas assumem no contexto deliberativo. Além disso, essa mesma relação referencia, na perspectiva da comunicação pública, a elaboração de políticas de comunicação capazes de acompanhar, nas dimensões apontadas por Pitta (1995, 2001), os desafios e rearranjos das políticas públicas e dos espaços de participação que marcam a cena democrática brasileira a partir de 1998.

4.5 Questões teórico-metodológicas e o delineamento do Estudo de Caso

O estudo de caso como delineamento de pesquisa é entendido como método de pesquisa que envolve procedimentos de planejamento, coleta, análise e interpretação de dados.

Segundo Gil (2009), como método de pesquisa, o estudo de caso é um das muitas modalidades de delineamentos, ou seja, modelos usados para produção de conhecimento com

princípios e regras a serem observadas integralmente, ao longo de todo processo investigativo, como os experimentos e levantamentos.

Nessa perspectiva, como não se pode falar em método do experimento, técnica de levantamento, não é possível falar em técnica de estudo de caso. Esse delineamento utiliza-se, portanto, de vários métodos ou técnicas de coletas de dados, como observação, entrevistas e análise de documentos (GIL, 2009, p.06).

Para Yin (2001), o estudo de caso é uma investigação empírica que tem a proposta de investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto, em especial quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão definidos com precisão. É por isso que, para Goode e Hatt (*apud* DUARTE, 2006), o estudo de caso não é uma técnica específica, mas um método de olhar para a realidade que preserva a unidade social do objeto social em estudo.

Como análise intensiva, procura apreender a totalidade de uma situação usando de técnicas de coleta de informações variadas que incluem entrevistas, observações, documentos e técnicas refinadas como a observação participante²⁸ e pesquisa etnográfica²⁹.

Na perspectiva da tipologia/funcionalidade, os estudos de caso podem ser elaborados para explorar e tentar descobrir problemáticas novas, renovar perspectivas existentes ou sugerir hipóteses fecundas a orientar novas investigações, além de servir para descrição detalhada de caso concreto sem pretender algo geral ou perseguir o objetivo prático de traçar diagnóstico ou avaliação para intervenção (BRUYNE, HERMAN e SCHOUTHEETE *apud* DUARTE, 2006).

Gil (2009) apresenta classificação para os estudos de caso, tomando como base os objetivos, o enfoque disciplinar, a quantidade de casos.

²⁸ Peruzzo (2005) entende a observação participante, juntamente com a pesquisa-ação e a própria pesquisa participante, como uma das três modalidades da pesquisa participante, que consiste na inserção do pesquisador no ambiente de ocorrência do fenômeno e de sua interação com a situação investigada. Para Gil (1999), a observação participante, ou observação ativa, consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, grupo ou de uma situação pesquisada, podendo assumir duas formas distintas: a natural, quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga e a artificial, quando o observador se integra ao grupo com o objetivo de realizar investigação (GIL, 1999, p.113)

²⁹ A etnografia para Travancas (2006) é parte do trabalho de campo do pesquisador e consiste em método de pesquisa qualitativa e empírica que exige um “mergulho” do pesquisador para uma descrição densa dos fenômenos pesquisados.

Critérios de classificação	Tipo de casos	Caracterização
Objetivo	- Estudo de caso exploratório	<ul style="list-style-type: none"> - Busca por visão acurada (e não respostas) ao problema para construir hipóteses mais consistentes a subsidiar pesquisas futuras - Recomendado quando o tema escolhido foi pouco explorado ou quando se deseja abordá-lo sob novos enfoques.
	- Estudo de caso descritivo	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo predominante dos estudos de caso que consiste na descrição ampla, diversa e sob diferentes pontos de vista de um fenômeno. - Busca respostas do tipo “o que?” e “como?” para os problemas investigados.
	- Estudo de caso explicativo	<ul style="list-style-type: none"> - Busca desenvolver categorias para atestar, contestar e ilustrar teorias. - Propõe-se a estudar as razões de um problema fornecendo do tipo “por quê?” aos fenômenos investigados que não fiquem restritas a busca de explicação para relações de causa-efeito.
	- Estudos de caso avaliativos	<ul style="list-style-type: none"> - Englobam descrição e avaliação e julgamento (esse como sendo a última etapa do processo de estudo) - São capazes de proporcionar conhecimentos táticos
	- Estudos de caso etnográficos	- Enfoque na cultura de grupos e organizações.

Enfoque disciplinar	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos de casos históricos - Estudos de caso psicológicos - Estudos de casos sociológicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque em grupos, organizações e comunidades segundo evolução no tempo histórico. - Enfoque em indivíduos em meio a seus respectivos contextos. - Enfoque em processos sociais como socialização, aculturação, competição e conflitos no âmbito das distintas instituições.
Quantidade de casos	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos de casos únicos - Estudos de casos múltiplos 	<ul style="list-style-type: none"> - Modalidade tradicional de utilização desse método em situações em que o caso é raro, decisivo, típico, extremo e discrepante. - Estudo conjunto de mais de um caso para investigar determinado fenômeno que não se confunde com múltiplas unidades de análise de um único caso.

Quadro 05 Caracterização do Estudo de Caso Fonte: Autor com base em Gil (2009)

Gil (2009) considera ainda a possibilidade de classificação sugerida por Robert Stake que congrega os critérios de finalidade e número de casos. Na classificação de Stake há **estudos de caso intrínsecos**, em que o estudo é apenas para conhecer de modo mais profundo o fenômeno; **estudos de caso instrumentais**, em que o caso em si não interessa diretamente, mas é usado para auxiliar na ampliação de conhecimento de determinado assunto ou contestar uma **generalização aceita** e **estudos de casos coletivos**, em que se estuda diversos casos para compreender de modo mais amplo um fenômeno.

A tipologia e categorização do estudo de caso são importantes por serem reveladoras da leitura e a postura do pesquisador sobre as dimensões (críticas) que tem fenômeno pesquisado, como sustenta a escolha e o diálogo entre as técnicas que o método dispõe,

levando em conta que o Estudo de Caso é um delineamento pluralista que se apropria de outros delineamentos de pesquisa como o levantamento, o estudo de campo e a pesquisa documental, não se opondo a esses delineamentos, mas complementando-os conforme aponta Gil (2009),

E, como delineamento pluralista, exige-se a compreensão das dimensões históricas. O estudo de caso teve origem no campo da medicina. O surgimento da Psicanálise está associado a estudos dessa natureza. Nas décadas de 1920 e 1930, os estudos apresentados pela Escola de Chicago, embora não definidos como estudos de caso, apresentavam análises profundas e exaustivas de questões urbanas.

Na segunda metade da década de 1930, o prestígio da Escola de Chicago e o uso de métodos qualitativos na pesquisa começam a declinar em detrimento de um movimento capitaneado pelos pesquisadores da Universidade de Columbia, preconizando maior rigor nos métodos de pesquisa, com predominância de uma abordagem quantitativa.

A partir da década de 1960, as limitações dos métodos quantitativos, somados a debates suscitados por Thomas Kuhn em *Estruturas das Revoluções Científicas*, estimularam a abertura na pesquisa social a modelos de investigação qualitativos e a retomada dos estudos de casos.

É na década de 1970, contudo, que o estudo de caso como delineamento de pesquisa ganha força. A publicação em 1985 do livro *Case study research: design and methods*, de Robert K. Yin, é expressiva para tornar o estudo de caso, nos diversos campos do conhecimento, como método de pesquisa.

O método é alvo de críticas que incluem sua limitação para obtenção de resultados legítimos do ponto de vista científico pelo uso de técnicas de pesquisa menos fidedignas, além de ser considerado uma abordagem intuitiva, derivada da observação participante, e por usar documentos pessoais, sem planos de amostragem adequados, e com vícios na verificação e distorções resultantes de pontos de vistas pessoais sobre a realidade (GOODE e HATT *apud* DUARTE, 2006).

Para Duarte (2006) muitos estereótipos se dão em função de uma confusão do estudo de caso como método de pesquisa e de seu uso como método pedagógico. Gil (2009) complementa afirmando diferenças do estudo de caso dos estudos exploratórios, da pesquisa qualitativa, da análise de casos e de relatos de casos³⁰.

³⁰ Detalhamento em Gil (2009).

Como delineamento de pesquisa peculiar, é essencialmente caracterizado pelo particularismo de um fenômeno, situação e acontecimento, o que permite uma análise prática de problemas concretos. Além disso, consiste em descrição detalhada de um aspecto submetido à investigação, permitindo profundidade no estudo e encurtando a abstração da pesquisa e a concretude da prática social (DUARTE, 2006).

O viés explicativo é outra característica do estudo de caso e contribui para compreender o fenômeno em aspectos e perspectivas que podem (re)elaborar interfaces, indicações para o dinâmico movimento que se desenrola no campo teórico.

Além do particularismo, da descrição e da explicação, a indução (DUARTE, 2006) caracteriza o estudo de caso na medida em que a maioria de estudos dessa natureza utiliza do raciocínio indutivo, em que princípios emergem de situações particulares, corroborando nesse sentido não só para testar hipóteses, mas elencar novas relações entre os elementos, categorias no interior dos fenômenos, e desses com o contexto em que estão compreendidos.

No que se refere à aplicação do estudo de caso como delineamento de pesquisa de natureza plural para a área de comunicação, e no contexto da presente investigação que se propõe a descrever e *entender o fluxo, dinâmica de informação e modelos de comunicação no conselho deliberativo da política de saúde*, na busca por compreender a relação da comunicação com o funcionamento dessas esferas públicas, algumas questões fundamentais são importantes serem apresentadas como forma de posicionar e atrelar o uso do método em uma perspectiva teórico-metodológica crítica.

Além das questões epistemológicas centrais envolvendo pesquisa em comunicação no debate da precisão de seu objeto de estudo ou de seu escopo como campo ou área de conhecimento (MARTINO, 2001), registramos que a presente pesquisa lida, entre outras questões, com:

- a hegemônica vertente informacional de leitura dos processos comunicativos (SODRÉ, 2007);

- a fragilidade de construção da Comunicação Pública como campo de referência para sustentar, do ponto de vista teórico, o debate sobre comunicação no contexto da participação nos conselhos gestores de políticas públicas, nas especificidades da cena democrática brasileira. Fragilidade ligada à dificuldade de sua transposição de *ethos* (DUARTE, 2009) com respectivas singularidades (MONTEIRO, 2009) em um modelo teórico-operativo defendido por Matos (2009a) e à dificuldade de sua constituição como serviço público

(LASSANCE; 2010) atrelada à ausência de uma articulação teórica e experiência prática consistente sobre a comunicação como política pública (SIGNATES, 2009);

- a relação intrínseca entre o fenômeno em investigação pelo presente estudo de caso (o fluxo de comunicação e o padrão comunicativo nos conselhos gestores de políticas públicas) e o contexto ainda frágil e permeado de contradições, limitações e desafios (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002; PONTUAL, 2008) em que ocorre o fenômeno em estudo, as experiências de participação democrática com os devidos tensionamentos no modelo democrático brasileiro.

São com esses marcadores que orientamos a investigação sobre fenômeno central da presente investigação, com as possibilidades que o estudo de caso oferece como delineamento de pesquisa e não apenas um conjunto diverso de métodos.

O diálogo entre o estudo de caso como método de pesquisa e o fenômeno em investigação nos leva a indicar, em um primeiro momento, que a opção pelo caso único se preocupa em marcar um caso que seja representativo para legitimar a pretensão científica do estudo.

Em referência a tipificação sugerida por Patton (*apud* GIL, 2009) para seleção de casos, combinou-se duas estratégias para validar a amostra, ou seja, o caso único em estudo – o fluxo de comunicação e o padrão comunicativo nos conselhos gestores de políticas públicas como espaços públicos decisórios sobre políticas públicas – no contexto do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul, no período da última gestão – maio de 2009/maio de 2011.

A escolha da última gestão (2009/2011) do Conselho Estadual de Saúde justifica-se pela aprovação nesse período da reestruturação da Comissão de Comunicação, aproveitando-se das mudanças realizadas no regimento interno e das alterações do atual decreto de regulamentação do Conselho Estadual. Como as mudanças estão condicionadas à alteração da lei de criação do Conselho, requer-se aprovação da Assembléia Legislativa, processo que está em andamento, mas ainda não foi concluído. Entendemos que a escolha da gestão para marcar a temporalidade do estudo de caso é significativa, nesse sentido, por ser representativa no que se refere a alterações nos moldes de funcionamento da Comissão de Comunicação e por, ao mesmo tempo, pautar-se no antigo regimento para normatizar as atividades de comunicação e informação do conselho.

A primeira e principal estratégia de validação do caso para estudo é a da amostragem fundamentada em teorias, em que os casos são manifestações de um construto teórico, podendo ser utilizado para reelaborá-lo, confirmá-lo ou rejeitá-lo (GIL, 2009, p. 55). Questão essa amplamente explorada no presente capítulo e dialogada com investigações que fazem interface com essa temática.

Estudos produzidos nos mais diversos campos do conhecimento (TATAGIBA, 2002; RAICHELIS, 1998) sobre participação e os conselhos gestores de políticas públicas, sobretudo voltados aos conselhos de saúde (WANDERLEI e WITT; 2003; SCANDOLA, 2000; MOREIRA e ESCOREL, 2010; MOREIRA *et al*, 2006), retratam questões relativas aos entraves à participação nesses espaços que timidamente apontam aos olhos mais atentos para o campo da comunicação.

Os debates tratados no âmbito da política de saúde, que atrela o papel e um espaço mais abrangente para a informação e a comunicação no âmbito da participação no chamado controle social, realizados pelos conselhos de saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE/CNS, 2006a; 2006b) resultam na reorganização da Comissão de Informação e Comunicação, em 2005, no âmbito do Conselho Nacional de Saúde. Esse espaço torna-se fomentador, a partir de uma perspectiva conceitual específica, da política de comunicação e informação integrada ao espaço do conselho, o que substancia a construção da unidade de análise apresentada para estudo no Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul.

Essa primeira e central estratégia de validação do caso leva a outras duas estratégias definidas por Patton (*apud* GIL, 2009):

- **a amostragem de um caso crítico que visa a generalização lógica para outros casos:** ao se considerar que as evidências identificadas na unidade de análise do caso em um Conselho Estadual de Saúde, como é o foco da presente investigação, servirão como referência para outros casos ligados e/ou próximos ao aspecto comunicacional dos processos participativos.

- **a amostragem por critério:** nessa estratégia, a seleção se dá por um critério prévio. Para o estudo em questão, a preocupação em entender a lógica dos fluxos e do padrão comunicativo no contexto do conselho estadual de saúde, marcadamente na última gestão (2009-2011), tem relação com a decisão em reestruturar a Comissão de Informação e Comunicação no arranjo institucional do referido conselho no período em questão. Além disso, a seleção prévia adota como ponto de partida as amplas indicações do estudo de

Scandola (2000) sobre os limites e possibilidades de participação no Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul. Em um cenário mais amplo, a definição da unidade de análise considera o estágio avançado que o debate vem assumindo na área de saúde e no interior do próprio campo Comunicação e Saúde (CARDOSO e ARAÚJO, 2009; PITTA, 1995)

Seguindo no diálogo entre o estudo de caso como método de pesquisa e o fenômeno em estudo há, em um segundo momento, necessidade de apontar que as questões teóricas e epistemológicas que destacamos reforçam a opção pelo método por permitir:

1) A ênfase no contexto ao qual o fenômeno investigado está relacionado – falar da comunicação no cenário de participação dos conselhos gestores de políticas públicas não é só trazer elementos para subsidiar novos estudos e hipóteses no âmbito das ciências sociais como para o campo da comunicação pública e das políticas de comunicação, mas também compreender que a Comunicação Pública não pode ser feita fora das análises proporcionadas pelas novas teorias democráticas (BRANDÃO, 2009). O reconhecimento das disputas e prática política nos espaços públicos dos conselhos é fundamental na identificação da unidade de análise do caso legítimo ao estudo. Esse campo, portanto, para investigação é entendido como o recorte espacial que, do ponto de vista empírico, é a abrangência do recorte teórico correspondente ao objeto de investigação (MINAYO, 2001) e só pode ser apreendido em uma totalidade satisfatória à pretensão da pesquisa por meio do delineamento oferecido pelo estudo de caso, o que seria inacessível em outros procedimentos (GIL, 2009);

2) Favorecer a construção de hipóteses de pesquisas, sobretudo sobre um recorte pouco usual nos estudos de comunicação em especial – a comunicação como constitutiva do processo deliberativo.

3) A possibilidade de aprimoramento, construção e rejeição de modelos teóricos, no caso de modelos teóricos permeados por uma arquitetura informacional/transferencial e condutivista sobre a Comunicação como política e estratégia a ser pensada pelo Estado já identificadas no capítulo anterior.

4) A investigação sob a perspectiva dos grupos e sujeitos envolvidos e o favorecimento para **a compreensão do processo em estudo** garantindo possibilidades de entender o dinamismo e os processos de mudança pelos quais passa o fenômeno em estudo contemplam, segundo Gil (2009), os aspectos que colocam os estudos de caso em vantagem como método de pesquisa e o seu uso no caso da presente investigação conforme contexto apresentado ao longo do presente capítulo.

Esse breve cenário sobre o estado teórico-metodológico sobre o método do estudo de caso considera, no entanto, uma indicação importante no contexto da pesquisa em ciências sociais, em especial para as ciências da comunicação. Conforme Minayo (2001) a pesquisa social não pode ser percebida fora dos conflitos e contradições que permeiam o campo científico, o que nos faz compreender que a cientificidade não se restringe a uma forma determinada de conhecer (MINAYO, 2001).

A historicidade e, portanto, o dinamismo, provisoriedade e especificidade das questões sociais fortalecem a necessidade de pensar o objeto de estudos das ciências sociais imbuído de uma consciência histórica em que:

não é apenas o investigador que dá sentido ao seu trabalho intelectual, mas os seres humanos, os grupos e as sociedades dão significado e intencionalidade a suas ações e a suas construções, na medida em que as estruturas sociais nada mais são que ações objetivadas (MINAYO, 2001, p. 14).

Em consonância com a natureza aplicada da pesquisa em comunicação, o entendimento é de que o desenvolvimento teórico na Ciência da Comunicação se dá apenas pela observação empírica, em um estado em que a teoria cumpre um papel voltado à observação.

Conforme Barros e Junqueira (2006), nesse caso, as teorias são passíveis de revisões contínuas com base na experiência de observação de fenômenos em uma relação estreita e circular entre teoria e pesquisa social empírica. É nessa perspectiva que o modelo apresentado para coleta e análise de dados (detalhado a seguir) e que orienta a realização do estudo de caso foi estruturado para uma abordagem metodológica de tratamento do objeto, ao mesmo tempo em que fundamenta o modelo teórico-operativo que propomos para a Comunicação Pública, no contexto de participação em conselhos gestores.

4.6 O Estudo de Caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul

A partir das características apontadas por Gil (2009) e Duarte (2006) o estudo de caso dos fluxos informação e modelos de comunicativos no contexto do controle social da política de saúde do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul caracteriza-se por:

1) Investigar fenômenos contemporâneos – O objeto de estudo é um fenômeno que em que a ocorrência se dá no momento que se realiza a pesquisa. Nesse sentido, a investigação concentra-se em entender o fluxo, a natureza e a apropriação da informação que

permeia a esfera comunicativa que envolve o conselho (como esfera pública especializada), o Estado e a Sociedade, identificando nessa dinâmica dos fluxos o padrão de relacionamento comunicativo que compõem, conforme Duarte (2009), o espaço da Comunicação Pública.

Esse fenômeno investigado corresponde à unidade de análise (DUARTE, 2006), que passa a ser estudada como um todo, ou seja, o fluxo de informação e o padrão que caracteriza a comunicação entre o Estado, a sociedade e conselho – como instância intermediária – é pensado como um conjunto interdependente, garantindo assim uma outra característica apontada por Gil (2009) como distintiva para o estudo de caso, a não separação do fenômeno de seu contexto.

2) Não separação fenômeno de seu contexto – Assim como é importante preservar o caráter unitário do fenômeno pesquisado, o estudo de caso não separa o fenômeno de seu contexto como acontece nos levantamentos e experimentos como delineamentos de pesquisa, que acabam restringindo variáveis a serem estudadas como forma de viabilizar o estudo.

Nesse caso, a compreensão dos fluxos e padrões da comunicação presente na esfera criada no espaço da Comunicação Pública (DUARTE; 2009) no contexto deliberativo do conselho estadual de saúde de Mato Grosso do Sul só tem sentido ao consideramos o entendimento de Brandão (2009). Com base na autora, considera-se que o entendimento do escopo e caracterização da Comunicação Pública requer integrá-la às análises sobre as novas teorias democráticas, que incluem a capacidade e as formas de comunicação da sociedade como parte integrante da formação democrática dos Estados contemporâneos (BRANDÃO, 2009, p.31).

3) Estudo aprofundado – Diferente dos outros delineamentos em que são usados instrumentos padronizados com formulários e entrevistas estruturadas para a coleta de dados, de forma a facilitar processamento, tabulação e análise de dados, o estudo de caso e as entrevistas tendem a ser pouco estruturadas para permitir a busca de dados com maior nível de profundidade.

Definimos que a questão e a proposição do estudo conforme sugere (DUARTE, 2006), ou seja, a de saber como e por que os fluxos de informação e o padrão comunicativo são organizados nas perspectivas teóricas que se aproximam do *ethos* que caracteriza a Comunicação Pública (DUARTE, 2009; MONTEIRO, 2009), mapeando esse fluxo que permeia deliberação em torno da política pública de Saúde no Brasil, nos moldes legais definidos pela legislação que regulamenta o Sistema Único de Saúde – SUS (SCANDOLA,

2000), tendo como busca mais ampla a compreensão da relação da Comunicação com o funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. Esse entendimento relaciona a comunicação com as variáveis de democratização usadas para o estudo dos conselhos de saúde (MOREIRA *et al*, 2006) no contexto da democracia participativa.

4) Requer utilização de múltiplos procedimentos de coleta de dados – A qualidade de informações obtidas para o estudo de caso requer a utilização de várias fontes de evidência que incluem entrevistas, observação e análise de documentos de forma a contrastar evidências e dados.

A questão teórica central para o estudo de caso (DUARTE, 2006) é a relação constitutiva da Comunicação com o processo deliberativo dos conselhos gestores, em um contraponto ao que configuramos com resquícios da lógica informacional e publicista presentes na política de informação e comunicação para o controle social em gestação pelo Conselho Nacional de Saúde. Esse questionamento considera a comunicação como uma variável estruturante para pensar a democratização no conselho de saúde que se formata na possibilidade de constituir uma esfera pública ampliada nos moldes pontuados por Silveirinha (2005).

Essa questão teórica central que se apropria da compreensão normativa da Comunicação Pública delineada em um *ethos* singular (DUARTE, 2009; MONTEIRO, 2009) referencia a leitura comunicacional do processo deliberativo na condução da investigação no Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul.

O presente estudo de caso, definido como de natureza exploratória (GIL, 2009), requer, nesse sentido, identificação de uma característica única, com uniformidade dada em experiência concreta. Essa é a condição para que o caso exista como tal (DUARTE, 2006).

Sendo assim, se consideramos como caso a ser analisado *o fluxo de informação e o padrão que caracteriza a comunicação entre o Estado e a sociedade, tendo o conselho estadual de saúde como esfera concreta para analisar essa relação*, adotamos o entendimento de Monteiro (2009) para construir as categorias que entendemos caracterizar o caso como uniforme nessa experiência concreta de participação. A autora sinaliza para uma aproximação mais concreta sobre a configuração e formatação do espaço público que é, simbolicamente, organizado pela Comunicação Pública.

A partir do entendimento de Monteiro (2009), baseada em Wolton (2006), entendemos que o *lócus* da Comunicação Pública é o espaço simbolicamente organizado em um

padrão/modelo de comunicação entre o Estado e a Sociedade, constituído por um espaço político (decisão), outros espaço públicos (discussão) e um espaço social (circulação) (MONTEIRO, 2009).

É do fluxo de informação e comunicação que permeiam essas três esferas que teoricamente se ocupa a Comunicação Pública que, como política pública sistematizada e organizada, tende a ocupar da gestão informativa de discursos, dados e conhecimento que circula entre os três espaços.

Nesse caso, ao invés da produção, a Comunicação Pública organiza a circulação de informação (BRANDÃO, 2009), atuando na origem dos processos de negociação (e não como instância auxiliar informando sobre o produto da negociação) pela possibilidade de transformar o jogo do poder em poder do jogo (MATOS, 2009a), orientando assim a produção do conflito e do dissenso pela capacidade de garantir a esfera pública ampliada, voltada prioritariamente à equidade comunicativa e não necessariamente à promoção do consenso (SILVEIRINHA, 2005). Considera-se, aqui, a incomunicação (WOLTON, 2006, 2010) como possibilidade primeira que normativamente sustenta a proposta de comunicação para o controle social.

É nesse sentido que consideramos importante o mapeamento e compreensão da dinâmica e natureza dos fluxos e o modelo de comunicação que circunda uma esfera pública especializada como a dos conselhos – objeto central do presente estudo de caso.

Com base em Monteiro (2009), entendemos o conselho de saúde como um espaço político poroso e aberto, por sua formação democrática e seu caráter decisório sobre a política de saúde, que é permeado por esferas públicas (de discussão) e espaços sociais (de circulação), seguindo a lógica de existência de redes de sujeitos políticos, descentralizados e entrelaçados aos seus espaços sociais de produção de sentido (movimentos, partidos, sindicatos, governos), conforme a configuração de Pitta (1995, 2001).

Entre as esferas públicas que se entrelaçam e tecem relações, em meio a disputas por poder e sentido à política de saúde nessa arena ampla de decisão como é o conselho, destacamos os segmentos que diretamente compõem um conselho de saúde (trabalhadores, usuários, prestadores e gestores), com seus respectivos fóruns de discussão e instituições/movimentos, representados no espaço do conselho por cada um dos conselheiros eleitos.

Além dessas esferas, estão entrelaçadas, representando outras instâncias sociais, segmentos organizados do setor econômicos e políticos com interesses na área de saúde, além da mídia, que em tempos de midiaticização, estabelece vínculo orgânico com a promoção de debates e discussões nos conselhos.

No interior do próprio conselho, a depender de sua organização regulamentada por um regimento interno, coexistem esferas públicas pensadas para organizar, assessorar e descentralizar debates e discussões, de forma a facilitar o processo decisório que acontece, em caráter terminativo, apenas no que poderíamos identificar como a esfera pública central desse espaço, a sua plenária (ou pleno).

Essas esferas públicas que se encontram no pleno são esferas interdependentes a essa esfera pública central de discussões onde são decididas as políticas de saúde, e no conselho recebem o nome de comissões temáticas formadas para tratar de áreas, temas e questões específicas da área como orçamento/financiamento, recursos humanos, saúde do trabalhador ou saúde de grupos em situação de vulnerabilidade como mulheres, idosos e indígenas. Podem ser, ainda, comissões que estão de acordo com demandas e questões específicas às realidades locais de cada conselho de saúde.

No modelo esquemático, portanto, apontamos uma configuração mais ampla do conselho como espaço político permeado de esferas públicas (figura 01).

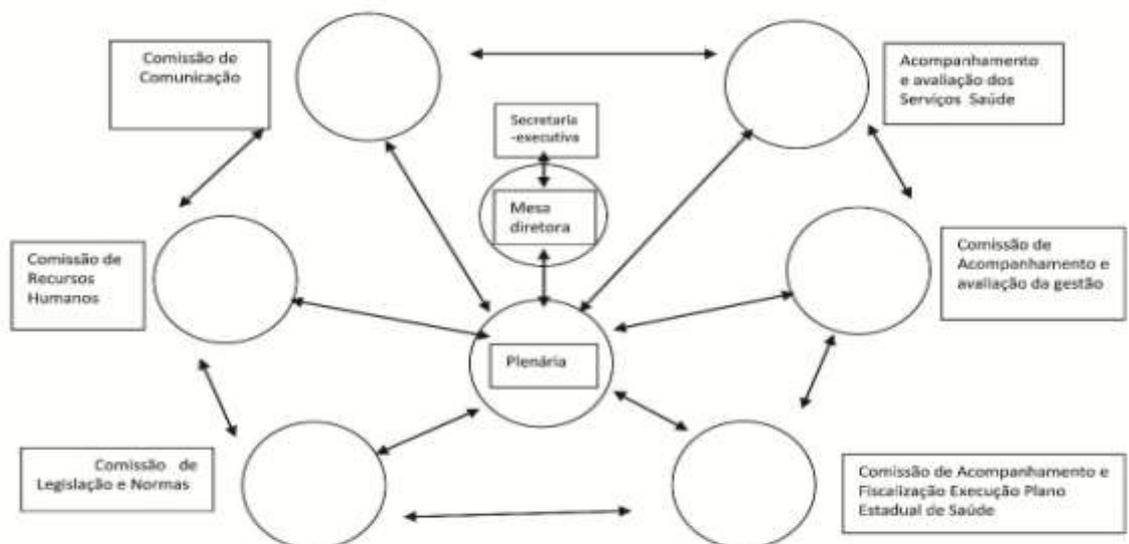


Figura 01 – Estrutura interna do Conselho Estadual de Saúde/MS, Fonte: Regimento Interno

Em uma tentativa de organizar o cenário do estudo de caso, para facilitar a identificação da unidade de análise sugerida nesse contexto amplo que delineamos, é necessário pensar de modo integrado o conselho e suas múltiplas esferas públicas interligadas, na perspectiva de redes, com pontos de intersecção e interfaces que se estendem por toda a arena decisória desses colegiados.

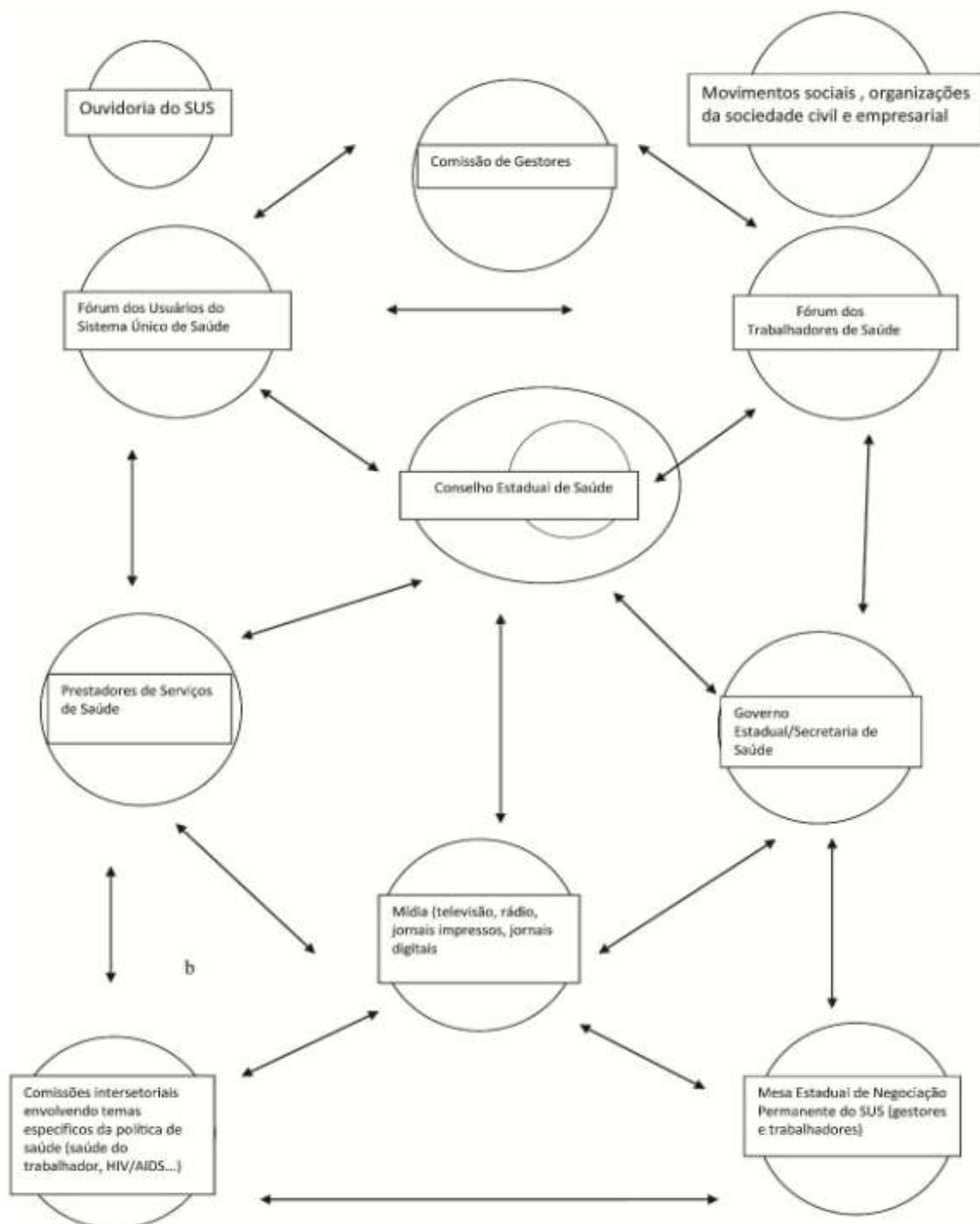


Figura 02– Conselho em interface com suas redes

Essa configuração aponta para um protocolo orientador (ou mapa para orientar a condução do estudo de caso) da coleta e análise de dados, em meio ao espaço em que está inserida a unidade de análise caracterizadora do estudo de caso.

Esse protocolo é formado pelas seguintes categorias para coleta e análise de dados:

1) Natureza da Informação (o que circula em meio aos fluxos) – Categoria para avaliar os critérios de publicização do debate público. Na perspectiva de Matos (2009a), é identificar questões pontuais defendidas como gerais; interesses particulares em sobreposição aos interesses públicos; a supervalorização de questões em detrimento de outros; os privilégios de determinadas vias de compreensão em detrimento de outros. Para Duarte (2009), a informação no âmbito da Comunicação Pública pode ser agrupada nas seguintes categorias: institucional, de gestão, utilidade pública, interesse privado, mercadológicos, prestação de contas e dados públicos.

2) Dinâmica dos fluxos (onde circulam as informações) – Categoria para identificar as principais esferas públicas que se organizam em torno dos espaços políticos decisórios dos conselhos e a relação entre essas esferas para uma indicação das principais redes de sujeitos/atores identificados na produção de informação/sentido. O entendimento é que os recursos de informação distribuídos de forma desigual estão de acordo com o jogo de poder estabelecido no processo decisório e com a existência de controle na distribuição da informação do ponto de vista do acesso à informação, da capacidade de armazená-la e utilizá-la segundo critérios de oportunidade econômica, política ou social (PITTA, 1995; MATOS, 2009a; 2009b).

3) Modelo de comunicação (como circulam as informações em meio aos fluxos) – Categoria para entender a(s) matriz(es) comunicacionais que organizam o protocolo de comunicação entre esferas públicas -espaço social -esfera política decisória do conselho de saúde nas indicações conceituais do Campo Comunicação e Saúde discutidas por Fausto Neto (1995), Pitta (1995, 2001) e Cardoso e Araújo (2009).

4) Práticas e dispositivos comunicativos (por que circulam nos moldes identificados pelos modelos de comunicação) – Caracterização do perfil e percepção da comunicação que orientam, referenciam e/ou ordenam as relações comunicativas em interface com o campo da Comunicação Pública (FAUSTO NETO, 1995; MONTEIRO, 2009; DUARTE, 2009).

O mapeamento da natureza e dinâmica dos fluxos de informação envolvendo as esferas públicas que se relacionam para compor e nutrir do ponto de vista simbólico o espaço decisório dos conselhos, bem como modelos e práticas comunicativas que organizam, regulam e sistematizam os fluxos informativos nesses espaços, tem como pressuposto a

interface, na perspectiva da Comunicação Pública, entre a política de comunicação para o controle social e democratização.

O quadro abaixo sintetiza a relação entre as **categorias de análise**, a **Comunicação Pública, como recorte** que apontamos para referenciar o debate sobre comunicação e participação nos conselhos gestores de políticas públicas no amplo campo Comunicação e Saúde, e a **democratização**³¹ como critério-fenômeno de diálogo entre participação e comunicação nos conselhos.

Categoria de análise	Instrumentos de Comunicação Pública (DUARTE, 2009)	Critérios de democratização (MOREIRA <i>et al</i>, (2006)
1) Natureza da informação	Instrumentos de informação (subsídios e dados para ampliar conhecimento sobre um tema)	a) Poder de interferência dos conselheiros no debate
2) Dinâmica dos fluxos		b) Poder de inclusão de temas na agenda do Conselho
3) Modelos de comunicação	Instrumentos de comunicação (instâncias de cooperação, acordos, consensos formais e informações)	c) Representatividade dos conselheiros
4) Práticas e dispositivos comunicativos		

Quadro 06: Modelo de análise - Estudo de Caso. Fonte: Autor

4.7 Considerações sobre o Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul – marcos legais e políticos

O espaço escolhido para estudo do caso, o Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul (CES/MS), foi criado em 1991, tendo como marco legal a Constituição Estadual (1989). Historicamente, o conselho é criado pouco depois das negociações em torno da Lei Orgânica da Saúde, aprovada em 1990.

³¹ Raichellis (1998) prefere trabalhar com a ideia de democratização e não democracia para pensar as práticas políticas nos conselhos por se tratarem de um processo e não de estado. Para a autora, a democratização implica a dialética entre conflitos e consensos, de maneira que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas.

A Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul dedica uma seção de oito artigos, no capítulo de Seguridade Social, relacionados ao direito à saúde, que repetem diretrizes da constituição para área, contemplando na legislação demandas locais³².

No que se refere especificamente à participação, a Constituição Estadual imprime um caráter de decisão às ações participativas na política de saúde em conformidade com as demandas do movimento sanitário que, na época, negociava pontos da lei orgânica da saúde referentes a essa questão.

Conforme Dallari (*apud* SCANDOLA, 2000), os constituintes sul-mato-grossenses contrariam a orientação do legislador nacional, conferindo caráter decisório à atuação do Conselho Estadual, ao contrário do caráter permanente e deliberativo previsto até então pela legislação nacional.

No entanto, em outro artigo da constituição estadual (nº 179), Scandola (2000) identifica situação contrária à previsão inicial identificada em artigo anterior (nº 175), de que a participação acontece em caráter de decisão, ao destacar que a função do Conselho Estadual de Saúde apresenta-se como órgão de deliberação coletiva, com destaque ao papel de assessoramento e acompanhamento da política de saúde. Para a pesquisadora, o termo deliberativo aparece na condição de que as decisões serão coletivas, ou seja, internamente é tratado como deliberativo, mas como o conselho tem sentido quando se expressa para fora de seu corpo institucional, as possibilidades colocadas são contraditórias ao consignado pelo artigo 175 (SCANDOLA, 2000, p.36)

A ausência de um entendimento do papel dos conselhos conselho na definição da política de saúde fica explícita ainda na constituição estadual pela referência à participação paritária do conselho entre governo e sociedade, ao passo que as propostas que vinham sendo efetivadas tanto na Lei Orgânica da Saúde como no movimento sanitário eram de que metade das vagas nos conselhos é, por direito, dos usuários de saúde, sendo a outra metade dos segmentos de trabalhadores, prestadores e gestores.

Para Scandola (2000), a depender da constituição estadual, a representação de profissionais de saúde e prestadores de serviços públicos e privados não existiria no âmbito do

³² Na comparação da versão inicial da Constituição com a versão atualizada da Constituição Estadual, a **Seção I – Do Direito à Saúde** recebeu apenas uma emenda (nº 14/29-06-1999) que assegura aos portadores de hanseníase; câncer; doença renal crônica; síndrome da imunodeficiência adquirida; tuberculose e outras moléstias transporte público gratuito pelo período em que estiverem em tratamento médico. Disponível em: http://www.ms.gov.br/pv_obj_cache/pv_obj_id_DA01D68E181C6C61029E9A47A406925B28810C00. Acesso em: 10 abr 2011.

Conselho Estadual. Nesse sentido, pensar a participação na perspectiva do Conselho Estadual de Saúde, com base na constituição Estadual, torna-se um exercício complexo, considerando as dificuldades colocadas pelas imprecisões identificadas na própria constituição do Estado.

Delineamentos mais precisos para atuação do Conselho Estadual acontecem com a aprovação de sua lei de criação (Lei nº 1152), em 1991. O contexto de criação da lei é marcado pela ausência da participação da sociedade e se caracteriza por atender as novas recomendações da legislação federal para área de saúde.

A aprovação da lei de criação do Conselho Estadual ocorre no mesmo período em que toma posse o governador Pedro Pedrossian³³, que já havia governado o Estado por nomeação, durante o governo João Figueiredo (1981-1983). Escolhido em eleição direta, o governador assume com o discurso da modernização, inserindo no aparelho estatal intelectuais e lideranças sociais como técnicos do governo. A presença desses atores no interior do Estado imprimiu demandas de participação que influenciaram a consolidação de ideias como a do controle social na política de saúde, o que acaba por retirar da sociedade organizada a iniciativa (SCANDOLA, 2000).

Nesse campo de negociação, a participação se institucionaliza em meio à regulação que estrutura o aparato estatal. O Conselho Estadual de Saúde nasce vinculado à estrutura da Secretaria de Estado da Saúde, trazendo a sociedade e os atores participantes para dentro do aparelho do Estado, constituindo-se, segundo Scandola (2000), como um colegiado que exerce funções a partir do escopo definido pela Secretaria e não da política de saúde pensada em interface com outras áreas como educação, saneamento e lazer.

A restrição da fiscalização apenas aos Recursos do Fundo Especial de Saúde e não a outras fontes de destinação orçamentárias que sustentam a saúde e a dificuldade em estabelecer definições mais objetivas, em um misto de poder deliberativo e propositivo, identificadas por Scandola (2000), ilustram o jogo de força e contradições da institucionalização da participação e da divisão do poder de decidir, no interior de um aparelho estatal estadual organizado sob a hegemonia de grupos de famílias de prestígio e grande poder econômico.

³³ Depois da eleição de Pedro Pedrossian (1991-1995) em uma frente partidária que inclui PTB, PFL, PST e PRN, foi eleito como governador do estado Wilson Barbosa Martins (1995-1998), do PMDB. Barbosa foi o primeiro governador eleito por eleições diretas para o mandato (1983-1986). O sucessor de Wilson Barbosa Martins foi José Orcírio Miranda dos Santos (PT), que governou por dois mandatos (1999-2002/2003-2006). O governador eleito para o mandato (2007-2010) foi André Puccinelli (PMDB), sendo reeleito em 2010.

Registra-se que a partir da aprovação da lei (julho/1991) que institui o Conselho Estadual de Saúde em Mato Grosso do Sul, o decreto (6345) de regulamentação do colegiado é publicado apenas em janeiro de 1992, não tendo a mesma rapidez registrada para aprovação da lei que instituiu o conselho pela Assembléia Legislativa do Estado – tempo inferior a um mês, da tramitação à publicação.

O pouco envolvimento da sociedade civil na discussão da lei de criação do Conselho se repete na dificuldade de organização para a primeira composição do colegiado, após sua regulamentação. O poder executivo acabou exercendo seu poder de escolha, previsto inclusive na lei, para nomear as organizações da sociedade civil, conforme Scandola (2000).

Em levantamento posterior, identificamos apenas uma alteração na lei original de criação do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul. A lei 2.699/novembro de 2003 altera dois artigos da lei anterior e acrescenta outros três artigos. As alterações estavam relacionadas aos artigos que dispunham sobre a composição e presidência do conselho e sobre a periodicidade de realização da Conferência Estadual de Saúde. Das alterações significativas, o destaque é para a mudança na presidência do colegiado. A exclusividade de presidência por parte do secretário de saúde é retirada, dando aos demais segmentos a possibilidade de concorrerem à presidência do conselho.

Para acompanhar essa modificação, foram acrescentados dois artigos sobre a composição do que será chamado de mesa diretora do conselho (presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários), como espaço responsável pela direção e coordenação dos trabalhos do conselho, com as respectivas regras de escolha desse corpo diretivo. Nesse caso, caberá aos conselheiros a eleição da mesa para o mandato de um ano, permitindo recondução por igual período, com a garantia de que serão obedecidas as representações de todos os segmentos que integram o colegiado³⁴. O outro acréscimo significativo é a garantia em lei de que as despesas dos conselheiros para participarem das reuniões e ações de controle social serão custeadas pelo chamado Fundo Especial de Saúde.

Com relação aos decretos de regulamentação do Conselho Estadual de Saúde, as alterações foram mais numerosas. Da existência do primeiro decreto, em 1992, identificamos o decreto 11.663, de julho de 2004, como referência para normatizar o funcionamento do colegiado, em consonância com resolução nº 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde. Os

³⁴ A representação quantitativa dos segmentos integrantes do conselho (o de usuários, de trabalhadores, além de prestadores de serviços e governo como segmento de gestores) passa a ser obrigatoriamente respeitada para composição de comissões internas e/ou qualquer outra instância representativa do conselho.

dois decretos seguintes (Decreto 11.797/fevereiro 2005 e Decreto 11.844/abril de 2005) apresentam alterações do Decreto 11.663, relativas às regras da escolha da mesa diretora e atribuições do presidente do colegiado.

Os regimentos, como documentos que normatizam o funcionamento interno, organizando as regras do processo de decisão a ser seguido pelos conselheiros, acabam alterados com mais rapidez ao longo funcionamento do colegiado, na tentativa de responder a demandas, questões e problemáticas novas que exigem adequação e/ou atualização de procedimentos internos de funcionamento, em uma busca por melhor qualificar o processo deliberativo.

Do regimento interno aprovado logo após a regulamentação do Conselho Estadual de Saúde, em 9 de fevereiro de 1993 (dez meses após o início do funcionamento do Conselho), registramos mudanças ainda em 1993 e depois em 1994, relativas a forma de composição de colegiado. O atual regimento atual do conselho foi aprovado pela resolução 588 de agosto de 2004.

4.8 Comunicação no Conselho Estadual de Saúde – coleta e análise de dados

Do percurso com considerações teórico-metodológicas que fundamentam a unidade de análise que compreende o estudo de caso sugerido, apontamos ainda o contexto em que será desenvolvido o estudo – Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul.

Sendo assim, as pontuações conceituais que fundamentam o estudo justificam a opção pelas técnicas de coletas de dados que sugerem, nessa perspectiva, as indicações para análise, sugeridas anteriormente. Considerando que a maioria dos delineamentos de pesquisa prevê a utilização de uma técnica básica para coleta de dados, os estudos de caso, ao contrário requerem a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados.

Para Gil (2009) essa exigência garante a profundidade necessária ao estudo e à inserção do caso em seu contexto, além de conferir maior credibilidade aos resultados, possibilitando a triangulação como procedimento mais indicado para obter a corroboração do fato ou fenômeno.

Nesse sentido, é preciso atentar-se para (1) o local, (2) os atores, (3) os eventos e (4) os processos relacionados ao fenômeno em estudo. Nos moldes do estudo de caso proposto, consideramos orientações de Miles e Huberman, adaptadas por Gil (2009) para orientar a coleta de dados:

Elementos para Investigação	Informações Requeridas	Estratégias para coleta de dados
Local	- Conselho Estadual de Saúde e comissão de Comunicação	Observação
Atores	- Conselheiros estaduais de saúde, secretária-executiva	Observação e entrevista
Eventos	- Reuniões (plenárias) do colegiado e da comissão de comunicação - Deliberação (decisões) do colegiado	Observação/entrevistas
Processos	- Constituição histórica/jurídica do conselho estadual - Composição/organização administrativa do conselho estadual - Regras/dinâmica de funcionamento das plenárias - Regras/dinâmica de funcionamento da comissão de comunicação - Práticas e estratégias de comunicação interna/externa do Conselho Estadual	Documentação/entrevistas

Quadro 07 - Elementos para coleta de dados. Fonte: Autor com base em Gil (2009)

Pela dimensão que assume a coleta de dados, em meio a um contexto amplo e contraditório das relações que se tecem no espaço político do conselho, a preocupação é obedecer a proposta contida na unidade de análise do estudo de caso, identificando as relações evidentes e as que não estão explícitas, sobretudo, nos processos e eventos observados.

A elaboração de um protocolo, entendido como sendo um desdobramento e detalhamento da unidade de análise (retomar categorias de análise), para orientar todo o processo de coleta de dados (entrevista, a observação e documentação), colabora para focar a leitura comunicacional ao processo deliberativo.

O protocolo é organizado sob três eixos centrais: a identificação da relação entre (1) participação e comunicação; (2) informação e controle social e a (3) percepção sobre o papel da comissão de comunicação do conselho nesse contexto.

Duarte (2006) aponta que a entrevista é considerada uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso. Nas modalidades de entrevistas apontadas para esse delineamento de pesquisa (GIL, 2009), a opção foi pela entrevista por pauta – orientada por uma relação de pontos de interesse explorado ao longo do seu curso, considerada a mais adequada para esse tipo de delineamento de pesquisa – e a entrevista informal – menos estruturada e recomendada para estudos de casos exploratórios. A não identificação dos entrevistados, tanto nessa fase de caracterização do procedimento de entrevista, como na análise posterior dos dados, foi uma opção que entendemos ser importante para garantir a profundidade da entrevista e liberdade ao entrevistado para tratar temas e questões relacionadas a disputas no interior do espaço pesquisado.

Para entrevista por pauta, além da secretaria executiva do conselho, foram selecionados doze conselheiros estaduais de saúde, buscando obedecer a proporcionalidade e diversidade dos representantes para cada um dos segmentos no colegiado e o período de experiência de atuação como conselheiro³⁵, na tentativa de garantir minimamente a pluralidade de percepções sobre o fenômeno estudado³⁶. Dos entrevistados, destacam-se:

- dois gestores representantes do executivo estadual e federal, respectivamente;
- quatro conselheiros do segmento de trabalhadores, sendo três trabalhadores de saúde em órgãos da rede pública, dois deles sindicalizados e representando sindicatos das suas respectivas categorias. O quarto entrevistado do segmento é representante de um órgão de classe dos profissionais de saúde.

- seis conselheiros do segmento de usuários do Sistema Único de Saúde – segmento com uma diversidade maior de atores –, representando movimentos sociais organizados, associações comunitárias e organizações não-governamentais.

³⁵ Optamos por considerar a experiência como critério qualitativo para seleção de entrevistados por consideramos representativo para identificar não só a percepção sobre o espaço de disputas do colegiado, como dimensionar a trajetória de cada conselheiro e sua relação com a política de saúde.

³⁶ A presente pesquisa compreende que a pluralidade e diferenças que permeiam as disputas em torno da política de saúde não se concentram apenas entre os segmentos. Os interesses e disputas também estão presentes no interior do próprio segmento pelo número variado de atores representativo de um número amplo de interesses políticos, institucionais e econômicos, conforme aponta Scandola (2000).

Os entrevistados têm atuação no controle social da saúde que varia entre dois e 15 anos. O segmento de usuários é o que mais apresenta permanência no movimento que atua na defesa do direito à saúde pública, seguido do segmento de trabalhadores em saúde. A rotatividade de gestores com mudanças de governo ou alterações administrativas no interior de um mesmo governo interferem na experiência do segmento no conselho, bem como no próprio controle social da política de saúde.

Além da variação do tempo de experiência em atuação direta no controle social da política de saúde (no caso, como conselheiro), nota-se que os conselheiros também apresentam diferenças em níveis de escolarização, o que varia do ensino fundamental e médio até o ensino superior. Destaca-se, ainda, que entre os entrevistados estão três conselheiros que já presidiram o Conselho Estadual de Saúde como representantes de seus segmentos (gestor, trabalhadores e usuários).

No que se refere à observação, a questão é estar disposto para fazer variar sistematicamente os pontos de vista assumidos no ato de observar. A observação espontânea torna-se adequada para estudos de natureza exploratória, para obtenção mais precisa de problemas e hipóteses para investigações posteriores.

Esse tipo de postura é inserida no plano da observação científica por não ficar restrita à simples constatação dos fatos, por exigir controle na obtenção de dados, a partir do protocolo.

A observação espontânea concentra-se em todo processo de coleta de dados e inclui a presença nas reuniões do colegiado, nos ritos específicos e procedimentos inerentes ao processo de decisão; a simbologia e os discursos que permeiam a prática dos conselheiros e a relação que estabelecem entre si a partir de seus lugares de fala e representação; além dos dispositivos no âmbito do discurso para legitimarem posturas e construírem ambiência para o debate.

O roteiro de observação voltado diretamente ao item 02 do protocolo orientador da coleta de dados (direito à informação e controle social) também inclui o portal do conselho estadual na internet e o modo como informações são distribuídas e apropriadas nos processos que integram os elementos de investigação.

Sobre a documentação como estratégia no processo de coleta de dados, além dos cuidados sobre origem, fidedignidade e validade, o uso de documentos são importantes quando oferecem condições para confirmar e valorizar evidências encontradas por meio de

outras fontes (DUARTE, 2006; GIL, 2009). Os documentos usados para o estudo de caso envolvendo o conselho estadual de saúde são de natureza administrativa como publicações impressas e digitais de arquivos do colegiado, como atas, leis e decretos, relatórios e documentos disponíveis sobre a atuação e produção deliberativa do colegiado.

4.9 Análise

O estudo do caso envolvendo a natureza e a dinâmica dos fluxos de informação e o modelo de comunicação no processo deliberativo do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul apropria-se das estratégias de observação e entrevista de quatro principais elementos para investigação (local, atores, processos e eventos) sugeridos por Gil (2009) para compor a coleta de dados.

Os dados de natureza qualitativa coletados subsidiam uma descrição das principais questões históricas e políticas envolvendo a constituição do Conselho Estadual e sua forma de atuação e organização institucional nos moldes definidos pelo regimento interno e lei de criação.

A análise se concentra nas indicações propostas pelo modelo para o estudo de caso (*quadro 06*) que procura relacionar as quatro principais categorias analíticas reunidas em três elementos centrais para subsidiar a leitura do caso (fluxo, dinâmica informativa e modelo de comunicação) com os instrumentos de Comunicação pública e os critérios de democratização para pensar a relação constitutiva das políticas de comunicação com o controle social da política de saúde.

Para fins didáticos, apresentamos em um primeiro momento análise sobre a organização interna do Conselho Estadual de Saúde e sobre o que denominamos rito deliberativo do colegiado, com o objetivo de apontar as primeiras aproximações entre os mecanismos instituídos para seu funcionamento, a dinâmica de produção e circulação de informação, o campo da comunicação e o processo decisório do colegiado.

Em um segundo momento, apontamos para questões específicas envolvendo as categorias de análise, acenando com indicações conceituais para pensar a Comunicação e a deliberação no contexto dos conselhos gestores de políticas públicas, além de pontuar as contribuições do estudo de caso para as questões teóricas envolvendo a política pública de comunicação diante da institucionalização da participação.

4.9.1 O Rito Deliberativo no Conselho Estadual de Saúde

No período analisado, que compreende 2009/2011, o Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul manteve sistemática mensal, totalizando 26 reuniões ordinárias e três reuniões extraordinárias.

Os encontros ordinários do conselho são precedidos das reuniões de trabalho de todas as comissões temáticas responsáveis pelo estudo, apresentação de relatórios e pareceres sobre temas específicos a serem discutidos, posteriormente, pelo plenário do conselho. As comissões atuam como assessoras do conselho e são compostas de forma paritária pelos próprios conselheiros estaduais de saúde, obedecendo a paridade entre usuários, trabalhadores e gestores.

O Conselho Estadual de Saúde possui 24 vagas de titulares e as 24 vagas de suplentes – metade dos membros é de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), um quarto de representantes é de trabalhadores das mais diversas categorias de profissionais de saúde e um quarto de representantes formados por gestores das três esferas do executivo (municipal, estadual e federal) e gestores de serviços conveniados.

Os conselheiros são eleitos pelos seus pares nos seus respectivos espaços políticos, como é o caso dos usuários que possuem o Fórum dos Usuários do SUS e os trabalhadores que se reúnem no Fórum dos Trabalhadores. Esses fóruns e espaços representativos têm a sistemática de reunião que acompanha a agenda de encontros no Conselho Estadual, por serem instâncias de debate e decisão primeira dos segmentos.

As decisões, problemas e indicações de debates envolvendo a política pública de saúde, que se tornam pauta de discussão temática ou deliberação no Conselho Estadual, são consensuadas nos respectivos fóruns dos segmentos que costumam trazer “posição fechada” para votação no pleno (plenária) do conselho.

Nota-se que o processo decisório que perpassa o Conselho Estadual de Saúde extrapola o espaço público e, sobretudo, o espaço institucional do colegiado. O conselho apresenta-se como espaço em que convergem atores e sujeitos de outros espaços políticos interessados em participar e decidir sobre a política de saúde.

Nesse sentido, ao reunir a totalidade dos conselheiros, as reuniões do pleno surgem como uma esfera representativa do processo deliberativo por potencializar um processo de participação e discussão anterior que inclui as reuniões nos fóruns e espaços dos segmentos,

passa pela atuação das comissões temáticas já na esfera do próprio conselho estadual, culminando nas reuniões em plenário da totalidade do colegiado.

Por regras regimentais, os assuntos (pautas) de cada uma das reuniões do conselho são enviados antecipadamente aos conselheiros, autônomos na propositura dos temas a serem discutidos.

A preparação das reuniões é feita pela secretaria executiva responsável pelo apoio administrativo e operacional ao Conselho. A secretaria responde pela preparação, organização, sistematização e distribuição de informações e documentos que subsidiam as reuniões e pela organização e registro da documentação resultante das discussões e deliberações em atas e outros documentos de interesse do colegiado.

A secretaria conta com uma equipe de servidores estaduais. Na estrutura interna do conselho, a secretaria executiva assessora e está subordinada à Mesa Diretora, composta paritariamente por todos os segmentos.

A mesa possui a figura do presidente, vice-presidente, 1º e 2º secretários, sendo responsável pela coordenação dos trabalhos do colegiado e encaminhamentos das questões internas e externas relacionadas ao processo deliberativo. Institucionalmente, a Mesa Diretora oferece condições para o processo de deliberação acontecer, organizando a “ambiência deliberativa”, ao garantir os meios técnicos (disponibilização de materiais) e políticos (zelar pelas regras do jogo e garantir os mecanismos de participação conforme o regimento interno) para realização das reuniões.

O presidente, com o apoio de seu vice-presidente, respondem pelas relações institucionais internas e externas do colegiado, presidindo as reuniões e garantindo as regras regimentais de funcionamento interno do conselho, além de elaborar os atos que legalmente lhe são exigidos para transformar a deliberação em norma, conforme dispositivos legais que competem à natureza jurídica do colegiado.

O primeiro e segundo secretários, obedecendo à hierarquia estabelecida, assessoram a presidência e a secretaria executiva na elaboração das deliberações e pautas do conselho.

Além da Mesa Diretora e da secretaria executiva, compõem a estrutura interna do conselho as comissões temáticas e o pleno (ou plenário). As comissões têm natureza permanente (com possibilidades de existirem comissões provisórias) e são instâncias técnicas para assessorar o pleno do colegiado nos processos de discussão e aprovação.

Os conselheiros que integram as sete comissões permanentes previstas no regimento interno se reúnem antecipadamente à reunião do Conselho para discussão e emissão de pareceres, posteriormente, discutidos e votados pelo plenário, a instância máxima e soberana de decisão em toda a estrutura interna do colegiado.

As comissões temáticas (ver *figura 01*) são instâncias de assessoramento técnico sobre aspectos legais e normativos da política de saúde e sobre questões relativas ao funcionamento do próprio colegiado; sobre o acompanhamento do plano estadual de saúde elaborado e executado pela Secretaria Estadual de Saúde; sobre a fiscalização e execução orçamentária e financeira do Fundo Especial de Saúde; sobre problemas e questões relacionados aos recursos humanos que atuam na política de saúde estadual; e sobre o acompanhamento e avaliação da gestão da política de saúde no Estado, além do assessoramento na área de comunicação.

As comissões são formadas por até sete membros sob a coordenação de um conselheiro. Os pareceres emitidos pelas comissões em matérias (assuntos) que lhes competem opinar resultam de trabalho de discussão, pesquisa e estudo realizados pelos próprios conselheiros com possibilidade de assessoria técnica e jurídica de servidores da secretaria de saúde. Os pareceres são sistematizados em relatórios-padrão devidamente identificados com número e título, nome e assinatura dos autores do parecer e membros da comissão, além da identificação dos eventuais integrantes da assessoria técnica, resumo do conteúdo do parecer, justificativa e fundamentação, conclusão e, finalmente, o parecer.

A documentação, enviada aos conselheiros para apreciação antes das reuniões do pleno, é organizada e distribuída pela secretaria executiva, responsável por imprimir fluxo às informações e dados, ao atuar conjuntamente com a mesa diretora. Nesse sentido, são os aspectos logísticos e administrativos (sob a responsabilidade da secretaria executiva) e as relações institucionais e de coordenação (Mesa Diretora) que identificamos internamente como centrais para determinar a dinâmica dos fluxos de informações e dados apropriados pelo processo decisório.

Do ponto de vista comunicativo, o que se nota é uma estrutura verticalizada, instituída regimentalmente, para gestão do fluxo informativo responsável por subsidiar a produção deliberativa, convivendo com estruturas horizontalizadas (em sua maioria não formalizada) de troca de informações e conhecimento presentes nas comissões temáticas e na reunião em plenário. As lógicas de organização da comunicação interna estão em permanente tensão na

medida em que disputam sentido para as informações e para o modo como elas serão agendadas e difundidas no espaço último e legítimo de decisão, o plenário.

Essa relação tensionada entre a verticalidade – que não se traduz, necessariamente, em autoritarismo/imposição, mas de ordenamento – e horizontalidade na produção e circulação de dados, informações e conhecimento elaborado, sistematizado e difundido pelos conselheiros (atores centrais na produção de sentido ao processo de deliberação) é regulada pelas regras de funcionamento do processo de decisão e realização das reuniões deliberativas (previstas em regimento interno).

A relação entre as duas lógicas de produção, organização e difusão de dados e informações são decisivas para definir a natureza, a dimensão e o cenário para realização dos debates e os níveis de intensidade, importância e escopo da decisão.

Nesse sentido, a comunicação e informação, ao darem visibilidade à *práxis* de atores sociais, fazem com que o controle público obrigatoriamente passe por práticas discursivas (palavra e diálogo) para construir e interferir no espaço público e organizar interesses coletivos, levando a emergência de núcleos de poder com feições verticais e horizontais que dependem de como essas variáveis são apreendidas e colocadas em práticas nos conselhos (OLIVEIRA, 2007).

É essa relação (comunicacional), que adiantamos ser responsável pela criação do ritual deliberativo identificado por como um processo singular, marcadamente formado por etapas características e de regras próprias. São elas:

Expediente: dedicado à aprovação da pauta sugerida e da ata da reunião anterior. A aprovação da pauta está condicionada a acréscimo de itens que não demandam votação e discussão específicas, o que exigiriam preparação prévia dos conselheiros. Em linhas gerais, há acréscimos de informes rápidos sobre eventos e comunicados rápidos sobre temas diversos relacionados à área de saúde, detalhados na Sessão de Informes. A ata, por sua vez, registra todos os debates de uma reunião, captados por equipamento de gravação e transcritos pela secretaria executiva. As versões do documento são resumidas e objetivas, embora extensas pelo registro amplo das intervenções verbais dos conselheiros inscritos para discutir os itens em pauta. A ata da reunião anterior é enviada antecipadamente para aprovação na reunião seguinte do colegiado, com possíveis correções.

Sessão de Informes: reúne a comunicação das atividades e eventos em que os conselheiros estiveram envolvidos por indicação do Conselho Estadual. A sessão também

reúne informes gerais, como ofícios e convites enviados ao colegiado. Por ter um caráter flexível e passível de agendamento na reunião, a sessão é o momento em que os conselheiros apresentam problemas, denúncias ou preocupações sobre a política de saúde (funcionamento, cobertura e atendimento relacionados ao oferecimento de serviços), ligados aos seus respectivos segmentos ou de suas cidades e regiões (tratadas também como bases de representação). Como regimentalmente a sessão é apenas restrita à apresentação de comunicados e informes gerais de interesse público, e não de debate, algumas questões apresentadas acabam inseridas como discussões temáticas para posterior deliberação em reuniões seguintes, a depender da decisão do plenário. Apesar disso, alguns temas, por suscitarem divergências e se tratarem de denúncias ou assuntos polêmicos, provocam debates entre os conselheiros sem, no entanto, serem conclusivos ou resultarem em entendimento.

Deliberação: sessão com duração superior na comparação com tempo geral da reunião³⁷ por se tratar do momento em que são discutidas e aprovadas as decisões do colegiado. As questões discutidas são temas de relatórios emitidos pelas comissões temáticas. Os conselheiros relatores apresentam sinteticamente as conclusões do parecer e o pleno se manifesta por meio da participação de conselheiros, que previamente pedem “uso da palavra” para apresentar considerações gerais, argumentos favoráveis ou contrários ao relatório e, em alguns casos, complementações.

Registra-se que as principais questões envolvendo a política de saúde pública (financiamento, qualidade de serviços, recursos humanos, diretrizes e ações de planos, programas previstos na política pública de saúde) são deliberadas, a partir dos enquadramentos dado à questão no momento em que se decide enviar a matéria para uma comissão temática em detrimento de outra.

A capacidade de contextualizar e ampliar a leitura para um problema ou questão específica ligada à política de saúde depende da capacidade de discussão técnica e política no interior de cada comissão, bem como da capacidade de apreensão e sistematização do relator. É necessário ressaltar que identificamos no processo de coleta de dados duas dimensões que caracterizam o processo decisório: uma técnica e outra política. A dimensão técnica é aquela que exige dos conselheiros conhecimentos e informações específicos (e não especializados) sobre a política de saúde (fundamentação, normativas, princípios, lógica burocrática e

³⁷ A duração média de uma reunião ordinária varia conforme o número e natureza dos itens em pauta. Pode chegar a um dia (com divisão em dois turnos de quatro horas) ou acontecer em um único turno de quatro horas.

administrativa de gestão além do conteúdo conceitual), que perpassam a elaboração, implementação e avaliação/monitoramento, correspondente ao ciclo vital de uma política pública. A dimensão política é a que exige conhecimento conjuntural e contextual capaz de organizar as relações políticas, ideológicas e sociais que perpassam de modo estrutural o ciclo de vida de uma política pública, marcado por um jogo de forças resultantes da relação de poder, do qual resulta a política pública (BONETI, 2006).

Nesse sentido, as comissões temáticas funcionam como uma espinha dorsal do conselho no papel de assessoramento por desencadear as decisões que institucionalmente são deliberadas pelo pleno do colegiado. O funcionamento das comissões imprime ritmo ao processo de deliberação, interferindo no funcionamento do plenário³⁸.

Assim, a autorização de remoção de um servidor, em parecer emitido pela Comissão de Recursos Humanos para apreciação do pleno do conselho – caso frequente identificado nas atas de reunião do conselho –, pode ser enquadrado como um simples pedido de transferência, analisado sob a ótica da legislação em vigor, ou ser representativo para um debate mais amplo, na medida em que extrapola uma situação rotineira do funcionalismo público, como normalmente é tratado, para ser contextualizado a questões estruturais de deficiência na distribuição de recursos humanos, na remuneração de servidores entre outras questões estruturais da política de saúde.

A deliberação, nesse caso, segue o enquadramento que previamente foi dado à questão assim que se apresenta na ‘fila’ para deliberação do colegiado. A decisão de encaminhamento para determinada comissão e o tratamento dado ao assunto no parecer consolida um enquadramento e transforma-se, portanto, no agendamento que a questão assumirá no plenário e no posterior ato de decisão. Os pareceres dos relatores tendem a ser aprovados pelos pares sem muitos questionamentos. A discussão em torno do parecer se dá mais pela natureza do assunto relatado do que pelo conteúdo do relatório. Como situação representativa, apontamos que das atas analisadas, apenas um relatório relacionado ao afastamento de uma conselheira de saúde acabou reprovado.

³⁸ Conforme registro em atas e na manifestação de conselheiros durante reuniões, as comissões do Conselho Estadual de Saúde apresentam restrições em seu funcionamento, com ausência e dificuldades de reunião de seus membros, falta de regulamentação e detalhamento nas atribuições e dificuldade de conselheiros em atuar nesses espaços que exigem conhecimento técnico específico, além de composição incompleta (o que dificulta discussões e legitimidade para emissão pareceres).

Observando a relação dos relatórios de comissões temáticas com as deliberações do colegiado³⁹, registra-se que o conjunto das deliberações, apontadas nas atas disponibilizadas pelo Conselho Estadual de Saúde, podem ser classificadas, a partir da temática de cada comissão⁴⁰:

- 1- Comissão de Recursos Humanos** – deliberações ligadas à remoção de servidores entre os órgãos que compõem o Sistema Único de Saúde.
- 2- Comissão de Legislação e Normas** – deliberações ligadas à reformulação e aprovação do regimento que regula o funcionamento interno do Conselho.
- 3- Comissão de Acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e Financeira do Fundo Especial de Saúde** – deliberações de aprovação do relatório de execução orçamentária e financeira do Fundo que recebe recursos para financiamento de ações em saúde.
- 4- Comissão de Acompanhamento e Elaboração do Plano Estadual** – deliberações sobre as atividades desenvolvidas pela Secretaria de Estado previstas no Plano Estadual de Saúde – documento com diretrizes, ações e metas para orientar a gestão do sistema público de saúde estadual.
- 5- Comissão de Acompanhamento de Serviços de Saúde** – deliberações com recomendações sobre funcionamento de serviços oferecidos pela rede de saúde sob a responsabilidade da gestão Estadual, como laboratórios, hospitais, por exemplo.
- 6- Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Gestão (controle social)** – deliberações relacionadas a estratégias e ações para fortalecer os mecanismos de participação e controle da política de saúde como realização de plenárias descentralizadas, encontros de coordenadores de plenárias dos conselhos municipais de saúde e realização de atividades de mobilização e formação de conselheiros de saúde.
- 7- Comissão de Comunicação** – Deliberações restritas a eventos previstos pelo Conselho sobre questões temáticas e específicas envolvendo a política de saúde.

³⁹ Do ponto de vista de organização das informações nas atas, nota-se que as deliberações (produto final e central do processo deliberativo) aparecem dispersas em meio ao registro das falas dos conselheiros proferidas nas reuniões ordinárias.

⁴⁰ Como a produção deliberativa não é a preocupação primeira do presente estudo, embora subsidie a partir de casos representativos a análise relacionada ao tema de investigação, optamos apenas em apontar a natureza das deliberações produzidas pela atuação interna dos conselheiros estaduais de saúde de Mato Grosso do Sul.

Discussão temática: sessão dedicada à apresentação e debates de assuntos relacionados à política de saúde. Dependendo do tema em discussão, o tempo dedicado a essa sessão possui duração maior chegando a se aproximar da Sessão de Deliberações que tem tempo superior de duração na comparação com todas as demais sessões. Com base nos registros nas atas de reuniões do conselho, é possível afirmar que as discussões temáticas são espaços informativos e formativos sobre a política de saúde, com apresentação por parte de técnicos da Secretaria de Saúde e de órgãos vinculados ao poder público e de especialistas na área de saúde. Temas complexos ou pouco discutidos relacionados a aspectos legais, operativos (funcionamento) e estruturais (organização dos serviços) são repassados ao pleno do conselho em exposições. É importante pontuar que a natureza das intervenções dos conselheiros acompanha a lógica que a sessão assume no conjunto das reuniões: perguntas com intuito de sanar dúvidas de pontos pouco esclarecidos ou comentários com juízo de valor pessoal sobre dados e informações apresentadas.

No conjunto das sessões da reunião, é o espaço com um número significativo de intervenções e com mais abertura para discussões que, no entanto, não se convertem em debates com confrontos de ideias, perspectivas e posições. Conforme pontuado, as discussões temáticas, além de estarem relacionadas a assuntos trazidos em informes individuais dos conselheiros, compreendem ainda apresentação detalhada de problemas envolvendo a saúde pública, inseridos na discussão do conselho pelo agendamento da imprensa e meios de comunicação. Além da necessidade do gestor em relatar e prestar contas sobre o funcionamento de serviços que compõem o Sistema Único de Saúde e informar sobre ações, planos e políticas de saúde em desenvolvimento pela Secretaria de Estado ou que precisam da aprovação posterior dos conselheiros.

4.9.2 Comunicação no Conselho Estadual de Saúde

A comissão de Comunicação⁴¹, entendida como uma comissão técnica de assessoramento do plenário do Conselho, atende às mesmas regras quanto à composição e ao funcionamento exigidos das demais comissões.

⁴¹ Em documentos internos que informam sobre reuniões e atividades do conselho, a Comissão de Comunicação (nominada no Regimento Interno do colegiado) é chamada também de Comissão de Eventos. A denominação tem sentido ao relacionarmos o papel atribuído à comissão no cotidiano do conselho, que se resume no período de gestão analisado, à preparação e organização dos eventos de interesse do conselho.

Com base nos registros das atividades da comissão nas atas e nos depoimentos dos conselheiros, o espaço técnico de assessoramento restringe atuação à organização de eventos para discutir temas e assuntos envolvendo a política pública de saúde, responsabilizando-se pela divulgação e sistematização e registro (memória documental) das atividades.

Nos relatórios da comissão, apresentados ao plenário para aprovação logo nas primeiras reuniões do ano, são pontuados cronogramas com a distribuição dos eventos (seminários, conferências, oficinas temáticas e reuniões plenárias descentralizadas em regiões específicas do Estado), seguidas das respectivas datas para realização.

A comunicação interna do conselho – comissões, Mesa Diretora e o Plenário – acaba sendo atribuição da secretaria executiva, no acompanhamento e assessoramento administrativo e suporte logístico oferecido aos conselheiros, por meio de ações cotidianas que obedecem a uma diretriz do funcionamento burocrático e não a diretrizes de uma política de comunicação organizada a partir das especificidades de acesso e apropriação de informação do colegiado, conforme apontaremos adiante.

A circulação de ofícios, documentos, deliberações e informações gerais acaba centralizada na figura da secretária executiva que nas formalidades exigidas pelo rito administrativo é a gestora de informações conforme pontuamos, ao organizar, sistematizar e distribuir dados e documento, conforme a demanda das comissões, da mesa diretora e do plenário.

A comunicação externa do conselho também não apresenta estratégias, procedimentos e uma sistemática definidos e regulamentados. Apesar das tentativas de se implantar um serviço permanente de comunicação, com a contratação de um profissional da área e a elaboração de um produto para informar as ações do colegiado (boletim informativo), a iniciativa não se tornou permanente.

A única ferramenta de comunicação externa do conselho é um canal com informações gerais e incompletas na *homepage* oficial da Secretaria de Estado da Saúde na internet. O portal reúne informações institucionais, dados e informações legais, orçamentárias e operacionais sobre a política e as ações na área de saúde desenvolvidas pelo Poder Executivo Estadual.

A navegabilidade no portal é feita a partir de quatro grandes áreas temáticas com informações específicas para os públicos diversos: **área dos municípios**, com informações sobre os repasses financeiros às prefeituras e informações sobre documentos exigidos para

celebração de convênios; *área dos profissionais* reunindo informações que orientam para alguns procedimentos e funcionamento de serviços de interesse dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS); *área de informações* com acesso ao aplicativo que permite tabulação instantânea de dados epidemiológicos do estado, além de informações sobre mortalidade infantil e imunização. E por fim, a *área do cidadão*, com informações cadastrais (endereço) das unidades e serviços de saúde em todos os municípios de Mato Grosso do Sul e informações os serviços da Ouvidoria do Sistema Único de Saúde.

Nesta área (do cidadão) estão os canais de acesso a informações (a saber, inexistentes) sobre o Fórum dos Usuários e Fórum dos Trabalhadores do SUS, dois espaços representativos que, juntamente com os gestores, constituem os segmentos que participam do monitoramento e controle da política de saúde no Brasil. É nesse espaço também em que se encontram disponíveis canais de acesso a informações sobre pautas, atas, deliberações, calendário de reuniões e informações sobre as conferências de saúde organizadas pelo Conselho Estadual de Saúde. Com exceção do calendário e dos contatos de telefone, e-mail e endereço do colegiado, os demais canais estão com informações e incompletas e indisponíveis⁴².

No último Plano de Ação, elaborado e aprovado para definir as diretrizes de atuação do Conselho Estadual de Saúde (CES) para o período de um ano (julho/2009-julho/2010), a primeira ação prioritária para auxiliar no funcionamento do colegiado foi a “(1) criação de um sistema de comunicação interna e externa e (1a) e um site do CES”⁴³. As propostas são apontadas como estratégicas para manter os conselheiros informados sobre pautas e eventos ligados à área de saúde e para garantir atualização das informações de interesse do conselho.

O plano prevê o funcionamento permanente da comissão de comunicação e eventos; a inserção das pautas, atas, calendário de reuniões, deliberações, regimento e das comissões permanentes do conselho na página do conselho na internet; além da divulgação do correio eletrônico e produção de boletim informativo. No entanto, as ações previstas não foram executadas até o mês de maio de 2011.

4.9.3 Comunicação e Informação no Rito Deliberativo do Conselho Estadual de Saúde

Na análise organizada com base no modelo para o estudo (*Quadro 06*), procura-se relacionar, conforme apontamos, as categorias analíticas reunidas em três elementos centrais

⁴² <http://www.saude.ms.gov.br/sescidadao/>. Acesso em 10 de junho de 2011.

⁴³ Planejamento do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: CES, 2009 (versão digital).

para subsidiar a leitura do caso (fluxo, dinâmica informativa e modelo de comunicação) com o campo da Comunicação Pública e os critérios de democratização para pensar a relação constitutiva das políticas de comunicação com o controle social da política de saúde.

O entendimento que estrutura o modelo de análise aponta que o processo de deliberação nos espaços de participação, como os conselhos de gestores de políticas públicas de saúde, estabelece vínculo estrutural com práticas e dispositivos (mecanismos estrategicamente orientados) identificados em políticas (instituídas ou não) de gestão da informação e da comunicação no interior dos próprios conselhos.

Em síntese, a disponibilidade, o modo de circulação de informação e os modelos que organizam as regras e os espaços para comunicação implicam constitutivamente no cotidiano institucional dos conselhos pela dimensão cognitiva (GOMES, 2008; CORREIA, 2010), associada à apropriação simbólica de recursos (OLIVEIRA, 2007), consubstanciada em uma dimensão comunicativa (SILVEIRINHA, 2009).

É no campo simbólico e discursivo que a comunicação atua menos como instância acessória e instrumental (FAUSTO NETO, 1995; MORAES, 2007) e mais como instância constitutiva em meio a disputas por poder e sentido que caracterizam o processo decisório nos espaços públicos do conselho gestores de políticas públicas.

No entanto, a primeira compreensão – predominante – entre os conselheiros de saúde entrevistados⁴⁴ percebe a comunicação como instância assessora do colegiado e reforça uma vertente utilitária e instrumental atribuída à comunicação. Internamente, a Comunicação⁴⁵ tem como papel atuar como instância para fazer circular informações entre comissões, mesa diretora e secretaria executiva. Externamente, a comunicação teria como função difundir informações e dar publicidade às atividades do conselho, conforme prioridades elencadas e mantidas plano de ação para essa área.

Ela (a comissão de comunicação) funciona entre aspas. Ela tem que fazer um trabalho muito amplo. Tem que divulgar tudo que sair do conselho, tem que estar a frente de todos os eventos, divulgando esses eventos. Nós temos agora a resolução

⁴⁴ As entrevistas, como método no estudo de caso, foram realizadas com doze conselheiros, dos três segmentos integrantes do conselho e com a secretária executiva do colegiado, conforme apontamos nas considerações sobre a coleta de dados.

⁴⁵ Os conselheiros, ao se referirem à comunicação, associam-na a um canal de transferência para circulação dados e informações em uma nítida relação da comunicação como instância de suporte tecnicamente facilitadora de processos que estão à margem desses mesmos processos desencadeados no interior do jogo deliberativo. É importante registrar que três conselheiros apontaram que não pensaram em outro papel da comissão no contexto do colegiado para além das tradicionais atividades de organização de eventos, passando a pensar no assunto a partir da entrevista.

333 do Conselho Nacional (de saúde) que vai entrar em consulta pública a qualquer momento. Qual seria o papel dessa comissão de comunicação? Teria que fazer uma articulação de comunicação com todos os conselhos desse estado (...) para gente fazer um debate no estado dando conhecimento, levando informação, porque nem todo mundo sabe (...) As demandas do conselho, as deliberações do conselho, essa comissão teria que estar informando aos outros conselheiros do estado. Não é interessante que só fique aqui. Então, essa comissão teria esse papel fundamental, estaria mandando para imprensa. Você alguma coisa na imprensa de conselho? (CONSELHEIRO ENTREVISTADO A)

Acho que a comissão de comunicação tem a fundamental importância de ligar os elos da conferência, porque são várias comissões. Então acho que a comissão das comunicações, o próprio ato de comunicar, através da fala ou através da escrita, é quando você aproxima as pessoas. Quanto mais pró-ativa ela for, mais as pessoas estarão sendo aproximadas, mais as pessoas estarão interagindo, mais as pessoas estarão escolhendo informação. (CONSELHEIRO ENTREVISTADO B)

Na comparação da comissão de comunicação e eventos com as demais comissões na atribuição de assessorar o plenário, portanto, a compreensão é de que a comunicação é um instrumento que pode atuar no estabelecimento de relações, aproximando comissões, ‘estabelecendo pontes’. Na lógica da fluidez, essa perspectiva aponta para a garantia de acesso aos fatos que acontecem e que, pela estrutura de organização do conselho, acabam restritos aos espaços nos quais o conselho foi dividido internamente.

O entendimento sobre o sentido que as práticas comunicativas assumem em um contexto de participação, mesmo que entendidas *informacionalmente* como meios para transferência de dados e informações, acaba restrito na concepção dos conselheiros, a potencialidades suplementar das trocas informativa. A associação do acesso à informação e dos modos como são comunicadas não estão posicionadas no discurso dos conselheiros de forma explícita, ao pontuarem as disputas entre forças e interesses que permeiam o processo decisório.

O acesso a informações é um discurso genérico e contraditório, que não aponta para uma preocupação e/ou avaliação sobre qual é o tipo e a natureza de informação que pode realmente interferir nas disputas em torno do processo decisório. Nesse caso específico, está presente a crença de que a garantia dos mecanismos de acesso à informação, com a institucionalização de fluxos e exposição ao “exposicionismo” dos usuários via conduto informativos (FAUSTO NETO, 1995) produziriam por si só a participação e poder de interferência.

A busca de informação atende a uma demanda política capaz de oferecer uma distinção fundamental entre informar-se para fins de esclarecimento, evitando falas

equivocadas, e a busca orientada para formatar discursos e disputar por argumentos as decisões no colegiado (concepção pouco evidenciada pelos conselheiros nas considerações sobre o papel da comunicação no espaço do conselho).

Nos discursos abaixo estão duas representações distintas, mas significativas desses dois entendimentos acima, com destaque para a predominância do primeiro discurso em detrimento do segundo entre os conselheiros entrevistados.

Você tem o site do Ministério da saúde... quando você quer focar uma coisa mais específica, a fonte existe. O que você tem que ter é um pouquinho de boa vontade e procurar (...) hoje se falou sobre sistemas de médico de urgência... na verdade é sistema móvel de urgência. (Falou-se que não está nem implantado e as pessoas vieram argüir ao conselho estadual. Por que? Porque não foram beber direto na fonte. Porque se tivessem feito o caminho certo, com seus ofícios, com seus requerimentos, nós não teríamos essa discussão que é inócua, porque não existe o serviço. (CONSELHEIRO ENTREVISTADO B)

Hoje a administração pública, com a política da transparência, isso (informação pública) está disponibilizado. Talvez a diferença entre eu ser da máquina, do governo, seja o conhecimento que eu tenho dos caminhos... para chegar aos dados. Além de chegar aos dados eu também tenho o conhecimento do que eu estou procurando, é diferente. (CONSELHEIRO ENTREVISTADO C)

A informação e a comunicação como vetores estruturantes (e não acessórios) para o exercício do poder em torno das disputas na definição da política de saúde acabam substituídos pelos seus papéis pedagógicos e pela capacidade de aproximação que cumprem aos conselheiros, pulverizando a dimensão política que a apropriação (e não apenas o acesso) a informações e a possibilidade de agregar sentido aos dados (com estratégias para tal) tem na organização dos discursos que subsidiam o processo deliberativo.

Essa constatação está presente de modo explícito nas discussões temáticas realizadas como parte do rito deliberativo, apontado acima. Os questionamentos que se seguem após as apresentações suprimem as possibilidades de debates porque o tempo dedicado a esclarecimentos e pedidos de informações genéricas, como as que versam sobre estrutura e número de atendimentos ou regras de funcionamento (disponíveis em relatórios de acesso fácil), é superior a perguntas e debates que problematizam os dados apresentados a partir de uma leitura contextual das informações.

Essa é a outra função que apontamos como uma segunda modalidade de compreensão sobre a comunicação no conselho de saúde, identificada no discurso de um número reduzido dos conselheiros entrevistados. É um entendimento que se aproxima da dimensão cognitiva

que associa a comunicação à distribuição de recursos simbólicos que impactam na participação e na agilidade em decidir.

Não tem como você discutir se você não tiver conhecimento. Porque mesmo que o meu município não tiver uma política específica estruturada, existe a política nacional, que já está estruturada. E eu tenho que conhecer ela. Senão eu não consigo discutir. Posso até discutir, mas vou fazer como alguns conselheiros que a gente tem, que fala duas horas para falar duas palavras no final. Porque ele vai procurando, procurando, procurando as palavras e não chega no objetivo. Quando você conhece a política, quando você busca, você não precisa impor para o gestor. Porque o que às vezes as pessoas não entendem - tem gente que fica contra a gente no conselho, é até engraçado -, é quando você consegue convencer as pessoas que você está certo. Mostrando na legislação, no regimento que você está sendo coerente. Ao invés das pessoas falarem “poxa, legal, eu aprendi!”, não. Elas ficam contra a gente. Os próprios colegas conselheiros. Acha que você está querendo se sobressair, aparecer. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA D)

O conselheiro Anísio Guilherme pontua que geralmente as apresentações são muito técnicas, dificultando entendimento, diante disso, acredita que uma reunião para melhores esclarecimentos seria pertinente. O Conselho Luis Mandetta diz que as informações onde envolvem muitos números como é o caso do SISPACTO (...) os números podem dar uma série de impressões equivocadas, por este motivo, caso haja uma reunião extraordinária, seria interessante que o documento passasse primeiramente pela comissão técnica para fazer uma filtragem, qualificando os números e fazendo uma crítica prévia para depois fazer uma discussão maior. (ATA da 231ª REUNIÃO ORDINÁRIA, 2009)

Nos apontamentos envolvendo a percepção dos conselheiros sobre a capacidade do Conselho Nacional de Saúde em influenciar as políticas públicas de saúde, Souza (2007) revela que o conhecimento de temas ligados ao campo da saúde, embora considerado um recurso de poder do colegiado por parte dos próprios conselheiros, tem uma influência relativamente menor no processo de elaboração das políticas públicas, em um contexto em que a ação política e os interesses privados influenciam de forma predominante a elaboração e avaliação das políticas públicas em detrimento de outros fatores (SOUZA, 2007).

Em um cenário como o apresentado por uma conselheira estadual de saúde essa constatação ganha sentido.

A maioria está hoje conselheiro – isso é uma verdade, é no país isso, não é só aqui – é como se fosse uma troca. Uma banana a troco de um cacho. Muitas pessoas vêm com muito interesse pessoal. Um é porque está almejando um trabalho na secretaria, outro porque está almejando um recurso para a sua ONG, e vai trocando. Aí, quando vai fazer intervenção, não pode. Se sente preso. Diferente de mim. Eu não tenho... muitas vezes eu falo bastante, eu discuto e até me torno sozinha no debate por conta dessas questões assim. Então é meio complicado. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA A)

Já as preocupações identificadas por Souza (2007), envolvendo a comunicação no Conselho Nacional de Saúde, são compatíveis com a compreensão predominante entre conselheiros estaduais de saúde entrevistados, em que o papel da comunicação está mais na esfera de relação do conselho com a comunidade externa. O pouco conhecimento por parte da sociedade sobre o trabalho do conselho e a ausência de estratégias de comunicação para aproximação com os cidadãos compõem as questões relativas à comunicação pautadas no contexto decisório da política de saúde.

Do ponto de vista da comunicação, as questões epistemológicas envolvendo a consolidação desse campo na matriz informacional (SODRÉ 2007; PASQUALI, 2005) e a reiterada confusão entre informar e comunicar apontadas em Wolton (2006; 2010) potencializadas no imaginário de fluidez na configurada Sociedade da Informação (MATTELART, 2005; 2006) corroboram para essa perspectiva instrumental e acessória atribuída ao campo da comunicação e compartilhada por atores de um espaço político em que as disputas são simbólicas e os embates discursivos.

A diferença entre acesso e apropriação, posse e uso da informação no contexto deliberativo quando mediadas por dispositivos técnicos acabam potencializando essa confusão normativa e criando na disponibilidade e divulgação de dados um elemento estruturalmente estratégico para organizar o processo decisório sob essa matriz que entendemos como informacional.

O depoimento de uma conselheira, que registramos como exceção diante dos demais conselheiros, revela a dimensão de como essa perspectiva informacional para a comunicação afeta sobremaneira a condição de uma ambiência deliberativa, fundamental para garantir o que o processo de decisão tem de mais central, a proposição e as disputas por meio do debate.

Não, não tenho (facilidade de acesso à informação pública). É tudo muito complicado, é muito difícil o acesso. Eles falam às vezes para a gente “Tá no site”, mas nem sempre consegue acionar o site. Quando consegue acionar você não consegue abrir. Quando você consegue abrir a informação é muito velha. Isso atrapalha porque a gente leva uma vida muito corrida. Quando você tem dificuldade de acesso, você tem dificuldade de absorver. Quando você tem dificuldade de absorver você tem dificuldade de transmitir. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA E)

No contorno de atuação assumido pelos conselhos gestores de saúde, em que a participação nos conselhos exacerba o papel “cão de guarda” do conselheiro em relação ao sistema de saúde, ao invés de estímulo a uma intervenção eficaz e cidadã nos debates e

construção de consensos (OLIVEIRA, 2007), essa ambiência informacional confere o ritmo ao que se tem definido como processo decisório na política de saúde.

Para Oliveira (2007), essa dimensão fiscalizadora se transforma em obsessão no controle burocrático e administrativo das secretarias de saúde, o que negligencia questões macros ou essenciais das políticas públicas como debates sobre planos, programas, prioridades da área e resultados alcançados.

Por essa via, a capacidade executiva de fiscalizar ao se sobrepor ao aspecto decisório e propositivo – limitação de muitos conselhos gestores de políticas públicas conforme aponta Tatagiba (2002) – tem relação umbilical com a essa construção realizada e institucionalizada sobre a comunicação, em detrimento de uma pontuação com as assimetrias simbólicas e cognitivas e, por consequência, comunicativas inerentes (e não acessórias) ao processo deliberativo como o discurso nos leva a crer.

Ao mesmo tempo, o discurso que supervaloriza a dimensão difusionista, fundamentada na ideia de que as estruturas e canais de comunicação, ao permitirem o acesso a informações e dados significativos, produzem nova participação, atrelando a informação à sua natureza quantitativa, estabelecem vínculo com essa exacerbação do controle como matriz central para pensar o controle social em saúde.

Essa perspectiva ajuda a compreender o discurso da transparência e do direito à informação restrito à disponibilização de dados e à dificuldade de se perceber que, assim como o silêncio define a posição dos conselheiros no processo deliberativo, o superávit de informações pode desfavorecer um debate provocativo pela ausência de dados qualificados.

Veja hoje, a discussão dentro do conselho, quando você vai fazer realmente uma discussão para controlar alguma atividade, alguma ação, o foco dos conselheiros é na assistência. Eles têm o fim. Eles focam exatamente naquela ação. É a sinalização, é a pouca noção da política pública como um todo, da forma de organização da política, do planejamento, da parte do financiamento, da própria execução da política... Então, esse desconhecimento é do sistema como um todo – não é do sistema de saúde, é do sistema público, da política pública, do financiamento da política pública. (...) Acho que ele precisa começar a entender o sistema da porta do consultório até nas conferências, até os planejamentos, o PPA, em uma política macro, em uma lei orçamentária... instrumentos de financiamento. Acho que falta muito. Acho que isso é a grande base de deliberar mesmo o controle e fazer realmente controle da política. O segmento que ali é representado fica com pouca atuação, com pouca força de definir realmente uma mudança, porque ele não tem essa condição. Ele acaba sendo levado a pensar aquele problema de uma forma que acaba fazendo com que ele vá junto com uma forma que já estava estabelecida. Então o controle não se faz. (...) Mas a gente vê esse jogo de uma forma que o próprio conselheiro não consegue perceber a não-atuação naquele momento. A

participação dele acaba sendo quase inócua. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA C)

Nessa perspectiva, o discurso do acesso irrestrito e fácil a dados e informações pode ser relativizado por não impedir que as deliberações sejam formatadas pelo discurso pragmático que supervaloriza os resultados das ações em saúde (o lado finalístico e pontual da política) em detrimento de aspectos mais centrais e estruturais (processos políticos, normativos e conceituais) envolvendo a política pública.

A situação é representativa na discussão registrada em ata de reunião ordinária do conselho sobre um programa de ações na área de saneamento ambiental com financiamento do Governo Federal e contrapartidas do Governo do Estado com necessidade de aprovação por deliberação do Conselho Estadual. A deliberação por *Ad Referendum* tomada pela autoridade competente, no caso específico, pela presidência do conselho, sem participação dos demais conselheiros, foi colocada em discussão na reunião ordinária para ser referendada pelo plenário, que é a instância máxima de deliberação do conselho.

O **Conselheiro João Batista Botelho** fala que no documento que recebeu, só apresenta valores, não há exemplo de como o Projeto procede e como será feita a execução destes trabalhos. O Conselheiro pergunta se há contrapartida. Coloca que o CES (Conselho Estadual de Saúde) não pode aprovar projetos no afogadilho, afinal o valor do Projeto é de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais). Outra questão é com relação à emenda constitucional N°. 29 que define o que é investimento em saúde e o que não é. Há muito tempo, briga, dizendo que saneamento e abastecimento de água não são considerados investimentos em saúde. (...) O **Conselheiro Luíz Henrique Mandetta** diz que é muito claro o ritmo e a velocidade, pelo próprio nome do Programa “Aceleração do Crescimento”. O Programa veio de cima para baixo. Não cabe agora, neste momento de escassez de investimento neste tipo de infra-estrutura, questionar se ela vai fazer uso político ou não. O Governo do Estado está entrando com o recurso e logicamente para entrar com estes recursos, fez a análise do Projeto, caso contrário não teria investido recurso. Entende 100% a atitude do Coordenador da Mesa Diretora quando este deu o Ad Referendo sobre o Programa. Com certeza a FUNASA aguarda este documento para dar seqüência no Projeto. Sugere a confirmação do Ad Referendo condicionada à apresentação passo a passo do Programa. (...) **Presidente Fernando de Oliveira Rocha** fica decidido que a Comissão de Serviço de Saúde analise o Ad Referendum e que na Reunião Ordinária/Descentraliza do CES que acontecerá em Nova Andradina este seja referendado. (ATA da 229ª REUNIÃO ORDINÁRIA, 2009)

Esse registro é significativo quando relacionado ao entendimento de que democracia deliberativa não se traduz necessariamente na democratização da participação, ao apresentar uma face excludente, considerando o prisma liberal da teoria deliberativa habermasiana (SILVEIRINHA, 2005), em que o apelo ao consenso, a partir da ideia de uma racionalidade

geral, distancia grupos e segmentos que entram nos espaços de decisão em desvantagem para decidir.

Nesse caso, o fluxo de informação oficial (unilateral) trabalha na tentativa de reduzir as questões conceituais e políticas que organizam o processo decisório a elementos pouco representativos do sentido e dimensões da política pública. Conhecimentos, experiências e concepções para qualificar o olhar para a política pública em discussão acabam suprimidos, contraditoriamente, pela quantidade elevada de dados disponíveis e com acesso facilitado.

Destaca-se que assimetrias cognitivas, que interferem no processo deliberativo, não têm relação com instrução e formação educacional, mas à natureza e legitimidade de conhecimentos e formas de apropriação para construção e formatação dos discursos como meio para disputa por poder no processo deliberativo (CORREIA, 2010).

É sob essa direção que está colocada outra fragilidade dos discursos utilitários para práticas comunicativas, evidenciada entre os conselheiros de saúde. São discursos que reduzem a informação, a comunicação da informação e a necessidade de sua gestão a elementos acessórios e instrumentais do contexto deliberativo.

Esses mesmos discursos legitimam, por sua vez, a compreensão publicista (de colocar em circulação, difundir) na associação pedagógica em decifrar códigos do discurso burocrático e especializado para a prática comunicativa:

(...) Um relatório de gestão, por exemplo, é super complicado, a gente não entende ele muito fácil, um plano de saúde é muito complicado, você acaba não entendendo. Aí fica difícil por causa disso. (...) Por exemplo, siglas. Muitas vezes o documento chega cheio de siglas que a gente não tem a mínima ideia do que é aquilo. A comunicação faria essa ponte, de desmembrar para a gente o que significa aquelas siglas. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA E)

Adiantamos que a questão cognitiva envolvendo a Comunicação no processo deliberativo, no entanto, não está sendo lida sob a ótica da interpretação e decodificação, na compreensão compartilhada pela maioria dos conselheiros. Essa perspectiva instrumentaliza de modo muito similar a comunicação e informação nos reduzidos papéis de canais para transferência de um pólo a outro.

Se a preocupação central da deliberação, nos moldes apontados em Silveirinha (2005), é com a desvantagem com que grupos e representações entram na arena decisória, entendemos que essa assimetria se dá em proporções significativas em função da hegemonia

de algumas fontes de legitimidade dos discursos que fundamentam e validam as decisões em detrimento de outras fontes de legitimidade.

No caso específico do conselho de saúde identificamos o discurso da competência, o discurso técnico-especializado e o discurso oficial – presentes e reafirmados na natureza e na dinâmica dos fluxos disponíveis no interior da arena decisória do conselho – como legítimos para enquadrar e organizar o rito deliberativo, em detrimento do discurso da experiência e o discurso não especializado e competente.

A dimensão cognitiva e simbólica relacionada à apropriação de informação e ao modelo de comunicação responsável pela gestão de seus fluxos está atrelada, portanto, a condições de produção dos discursos que serão disputados no contexto deliberativo. E, nesse sentido, o investimento na redução das assimetrias, na perspectiva da Comunicação Pública, requer o estímulo aos conflitos e embates entre as instâncias de produção e reconhecimento dos discursos (VERÓN, 1980) que permeiam o rito deliberativo. As assimetrias nessas duas instâncias é o que garante (ou não) a dimensão pública ao processo decisório e não apenas às decisões (SILVEIRINHA, 2005).

A perspectiva transferencial e acessória que restringe o campo da comunicação à atuação em uma instância de circulação de informações (a do publicizar, difundir) trabalha, sob essa ótica, para aprofundar as distâncias, na medida em que não atua nas fontes de produção e reconhecimento dos discursos que produzem sentido e formatam as decisões.

Sob esses moldes, o consenso como produto deliberativo torna-se fonte de legitimação pouco pública para o que é decidido, mesmo que sob os moldes da abertura democrática à participação. As disputas em torno da informação e do modo de comunicá-las acontecem, portanto, nas respectivas instâncias produtoras de sentido (em uma dimensão ideológica) e de reconhecimento (em uma dimensão de poder).

Silva (2007) identifica quatro dimensões fundamentais à compreensão e explicação das experiências participativas, a partir das investigações realizadas. A primeira é a dimensão associativa, relacionada à forma como são constituídas as organizações sociais, seus padrões organizativos, os discursos que mobilizam para sua ação, conflitos, relações de poder e identidades coletivas nas quais se inserem, entre outras questões. A segunda é a dimensão que aborda a cultura e práticas de atores políticos, funcionamento das instituições políticas, aliança, diretrizes, estratégias e tipos de organização dos atores políticos. A terceira é a dimensão institucional e enfoca as condições institucionais que constituem e nas quais se

desenvolvem os processos políticos, regras, valores, cultura e prática de agentes institucionais. E por fim, a dimensão socioeconômica, que trata de aspectos referentes aos padrões e mecanismos de distribuição da riqueza, condições de acesso a bens e serviços públicos, formas de distribuição e ocupação dos territórios entre outros.

Nesse sentido, considerando as dimensões que envolvem o processo deliberativo apontadas em Silva (2007) e do contexto de autoritarismo social, hierárquico e excludente da sociedade e da política apontando em Dagnino (2002), os conselhos, observados sob a ótica da comunicação, podem ser restritivos à participação, potencializando um discurso participativo de democracia direta tão regulador e restritivo quanto os espaços políticos representativos.

É interessante observar nos depoimentos dos conselheiros, como as assimetrias são percebidas e interpretadas, a partir das especificidades de cada um dos segmentos, a saber: gestor, trabalhador e usuário do Sistema Único de Saúde, respectivamente.

O nosso sistema público, nossa administração pública, é muito complicada. Isso não é um conhecimento difuso, um conhecimento empírico para as pessoas. Isso exige conhecimento técnico, educação continuada. Então a gente tem ali um segmento de pessoas, da sociedade, que não faz parte do cotidiano deles. As pessoas dizem que é porque a gente é uma democracia muito recente, então o controle social ainda não consegue ter o alcance da ação do estado para poder avaliar. Não sei quanto tempo a gente demoraria para que as pessoas da nossa sociedade, para que o cidadão que é realmente o beneficiário daquele serviço, ele consiga ter o entendimento de todo esse arcabouço jurídico, legal, institucional, que é muito complicado. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA C)

(...) Nós sabemos que esse país é um país com diferenças extremamente abissais. Nós temos aqui no nosso plenário pessoas que tem segundo grau, pessoas que tem primeiro grau, temos pessoas que a escolaridade é mínima, temos mestres, temos doutores... Isso é o que faz o debate se tornar interessante. Porque nós pegamos das coisas mais simples que às vezes não aflige um doutor, que consegue ver a sociedade de uma amplitude maior. E isso vai dando um equilíbrio. Então o SUS, o debate consegue se complementar porque nós temos essas opiniões extremamente distintas. (CONSELHEIRO ENTREVISTADA B)

Os conselheiros têm dificuldade para participar do debate dentro do conselho por conta de que é muita coisa para ler, na maioria das vezes as pessoas tem muita dificuldade para ler, por qualquer motivo: por ter pouca leitura, por pouco tempo... Um documento às vezes é muito complicado. (...) A gente geralmente consulta outros colegas. Ouve outras opiniões e pergunta para outros colegas e passa para os outros colegas a opinião da gente, e a gente faz essa discussão entre a gente, entre os conselheiros. (...) Geralmente, quando você vai discutir um tema, você recebe antes a documentação do que vai estar sendo discutido naquilo. Então você tem que discutir aquele assunto, você tem que estudar aquele assunto. Porque muitas vezes uma decisão não serve para outra. (...) Às vezes eu leio o documento e se eu não entender, eu pergunto para outro. Às vezes nem especificamente outro do próprio segmento, mas outra pessoa que está dentro do processo e que sabe o que é. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA E)

Sob esse contexto, a comunicação atua em uma perspectiva na qual a dimensão funcional (WOLTON, 2010), representada na lógica transferencial e acessória (FAUSTO NETO, 1995), tem dificuldade de ser posicionada no que configuramos como vertente constitutiva. Em uma abordagem conceitual, não há significados a serem decodificados em um processo de decisão, mas sentidos e saberes (técnicos, políticos e cotidianos/experenciados) que se conflitam em meio aos discursos que se constroem e circulam na esfera pública especializada do conselho, permeada por inúmeras outras esferas públicas que orbitam em torno do colegiado.

Os sentidos constroem-se por meio de um complexo processo de semiose social envolvendo investimento de tempo-espço sob a forma de discursos produzidos a partir de uma gramática de produção (ideologia) e outra de reconhecimento de sentido (poder) permeada de circulação (VERÓN, 1980). O diálogo, portanto, como substrato para a deliberação, ao invés de orientar (e ser orientado) para o entendimento ou consenso pelos recursos da ação racional (a partir da tentativa de decifrar códigos), torna-se um espaço de disputa por sentidos em um cenário marcado por relações de visibilizar-invisibilizar discursos, saberes, informação e conhecimento (PITTA, 2001).

Nesse contexto, o discurso mais eficaz não é exclusivamente aquele organizado sobre a lógica da racionalidade técnica e comunicado, sob a perspectiva do discurso competente nos termos de Chauí (2003). Ao contrário, é o que se legitima e é representativo da localização social dos interlocutores e de acordo com as competências culturais, simbólicas e políticas de que são portadores (OLIVEIRA, 2007).

Para Oliveira (2007), essas variáveis explicitam o elo entre ação, significado da ação e as relações sociais. O poder de um dado discurso, portanto, está nessa relação operada constitutivamente pela comunicação como instância produtora de sentidos, e não como instrumento para circulação de informações e criação da ambiência dialógica.

Sendo assim, a circulação e o acesso de informações que se organizam em um modelo de comunicação em fluxos unidirecionais, que ora difundem/publicizam sob a lógica da decodificação, operam como eficazes dispositivos de poder, em meio ao processo de deliberação, diante do cenário de assimetrias e da gestão informativa que está condicionada ao rito deliberativo – identificado e organizado na estrutura de cada conselho.

No caso específico do controle social das políticas de saúde, a criação de esferas públicas amplas a partir divulgação de questões envolvendo o conselho de saúde ou com a criação de canais para facilitar a circulação interna de dados e informação, como apoiar e legitimar o processo decisório na vertente do modelo informacionalista para o processo de comunicação (WOLTON, 2006; 2010), significa, no contexto de assimetrias e desigualdades inerentes ao processo deliberativo, tornar a participação um processo homologatório de decisões previsíveis na disputa por sentido do melhor discurso. Essa situação, como dissemos, é apontada nos estudos sobre a eficácia deliberativa dos conselhos gestores (TATAGIBA, 2002)

Nessa matriz informacional que opera a dinâmica comunicativa dos conselhos, o discurso da competência acaba reconhecido e legitimado pela circulação eficaz dos que detêm o poder, por possuírem o maior número de meios à disposição (quantidade), ou os mais raros e escassos (exclusividade) ou o meio de maior valor importância (SILVA, 2007).

É por essa via que, mesmo como um dispositivo acessório, a gestão dos processos de produção, circulação, sistematização e difusão de informação, quando feita sob a ótica de fluxos legitimadores e legitimados pelos discursos oficiais – os discursos competentes e os discursos técnicos e especializados e orientados pelo paradigma transferencial de pensar a comunicação – torna-se espinha dorsal do processo decisório, sendo capazes, inclusive, de tornar questões pontuais em gerais, interesses particulares em públicos, privilegiando determinadas vias de compreensão em detrimento de outras.

Essas estratégias, por sua vez, privilegiam o jogo de poder, ao invés do poder do jogo, na expressão de Matos (2009a), para avaliar o significado da Comunicação Pública, que apontamos como campo central no contexto da democracia deliberativa, em um contraponto conceitual da Comunicação Política.

O jogo de poder, operado pela lógica informativa e comunicacional contribui, nesse sentido, para que os conselhos não só se tornem espaços pouco propositivos, no que se refere à capacidade de incidir na formulação de políticas públicas, mas também à possibilidade de democratização de suas práticas políticas (RAICHELLIS, 1998), reproduzindo e reafirmando novamente lógicas criticáveis nos processos políticos majoritários, sintetizados no depoimento da conselheira estadual de saúde.

O estado (Governo do Estado) está montando o plano que tem que ser aprovado esse ano. Eu faço parte da comissão de plano e nós não temos nada ainda. Nós não

recebemos nada, nada como conselho. Então há muita falta de tempo para discutir, há muita demora do gestor em repassar o material. Porque a gente tem prazo. (Já) o relatório de gestão que a gente fala é o relatório das atividades do ano, dos gestores. Terminou o ano 2010, tem que estar com o relatório pronto. Até maio tem que estar aprovado. Se não aprovar pelo conselho o relatório de gestão, ele não recebe verba. É o critério do Ministério da Saúde. O que acontece? Quando chega no início de abril, ainda não chegou o relatório. Aí quando mandam, mandam correndo. Tem que ter duas ou três reuniões extraordinárias para você discutir aquilo, apesar de que o relatório já foi, você não vai mudar. Mas tem que ter clareza do que está aprovando e tem que estar comprovado que o que estava ali no plano foi cumprido. Então você não consegue analisar. (...) E no dia 30 de maio, que é a nossa reunião, nós temos que aprovar. E para aprovar, a gente tem que estar dez dias antes com o parecer pronto. E não sei se nós vamos conseguir, mas tem essa questão. Em um relatório de gestão ainda é uma coisa que já foi. Agora quando é um plano, outras pautas, plano de política para adolescentes, muitas vezes vem tudo correndo. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA D)

A dimensão funcional que restringe o processo de comunicação à transmissão de dados hegemonicamente se sobrepõe à dimensão normativa da comunicação, espaço de coabitação e dispositivo que visa amortecer o encontro de várias lógicas que coexistem na sociedade aberta (WOLTON, 2006). Essa dimensão normativa, em contraponto à dimensão funcional, confere à Comunicação um papel de organização simbólica, mais do que um canal, em meio à profusão técnica de transmissão de dados e informação.

É nessa terceira etapa da relação informação-comunicação que a Comunicação Pública relaciona-se com a gestão do poder político em sociedades democráticas, oferecendo as condições para garantir a dimensão normativa da comunicação e de sua relação (constitutiva) com o processo deliberativo nos moldes críticos que estamos apresentando.

Essa abordagem torna-se o horizonte da comunicação e, por conseguinte, da democracia, por presumir a organização do poder e da autoridade pela negociação e pelo debate. Nesse sentido, a comunicação deixa de ser uma mera solução, tornando-se um problema a ser administrado pelas vias da incomunicação (WOLTON, 2006), das tensões e do conflito que não estão previstos na exacerbação estratégica da dimensão funcional. Menos que um dispositivo técnico, a Comunicação torna-se a condição para simbolização, responsável pelo funcionamento das sociedades democráticas, sobretudo diante das demandas cada vez mais complexas colocadas aos Estados e às democracias.

Das pontuações conceituais e empíricas proporcionadas nessa primeira análise dos dados coletados no presente estudo, entendemos que, quando impossibilitada a comunicação (em função das assimetrias), o que predomina na arena dos conselhos de saúde é uma situação de permanente não-comunicação, fazendo com que, segundo Oliveira (2007), a reciprocidade

de atos e palavras tenha pouca consistência na determinação das políticas de saúde, prevalecendo verticalmente algumas vozes como instância de poder em detrimento de outras.

Como constitutiva do processo deliberativo, portanto, a comunicação não é uma correia de transmissão organizando funcionalmente o espaço, as regras e o procedimento deliberativo, calcado em uma ação orientada, por sua vez, pela racionalidade comunicativa. Ao consideramos as desigualdades de acesso à esfera pública deliberativa pelos desequilíbrios na apropriação dos recursos cognitivos, as ações e estratégias de comunicação devem atuar para transformar o jogo de poder em poder para o jogo, na expressão de Matos (2009a), em uma dimensão comunicacional da democracia que realça o conflito e a pluralidade como dinamizadores de esferas públicas democráticas.

4.9.4 Natureza e dinâmica da Informação no Conselho Estadual de Saúde

O acesso e apropriação de informações de natureza pública são recursos apropriados no processo de investimento – colocação de sentido no espaço-tempo sob a forma de processos discursivos – no conjunto de matérias significantes permeiam o processo de produção de sentido (VERÓN, 1980).

No contexto deliberacionista, é por essa via que inserimos a informação nas disputas de interesse que tem o poder e o saber como faces de uma mesma moeda, em que mais do que acesso a informação, a questão é apropriação do potencial informativo intrínseco a uma determinada informação (MORAES, 2007).

E, nesse sentido, a informação como matéria significante no espaço-tempo do processo de produção sentido não pode ser de qualquer natureza. A abundância dos fluxos e as possibilidades de acesso podem significar, nesse caso, uma espécie de contra-investimento para apropriação durante o rito deliberativo.

Para Matos (2009a), a universalização de canais físicos de trocas de informação não é garantia de visibilidade e debate dos assuntos de interesse público. O silêncio de uma infinidade de agentes em função do não reconhecimento de sua capacidade de se expressar, segundo Matos (2009a), retomando a vertente excludente da comunicação para entendimento ressaltada em Silveirinha (2005), pode estar presente mesmo com a criação de canais e abundância de informação.

Na perspectiva da Comunicação Pública, como processo de comunicação que se estabelece em uma esfera pública entre o Estado, Governo e Sociedade para ser um espaço

privilegiado de negociação para as disputas nas sociedades políticas, a natureza da informação, organizada sob fluxos que permeiam essas esferas, estabelece correspondência com o princípio público que em tese está na lógica desse processo.

Matos (2009a) destaca que o interesse geral e a utilidade pública das informações que circulam na esfera pública são pressupostos da Comunicação Pública, apesar da indefinição em torno dos conceitos (interesse geral e utilidade pública).

O parâmetro para qualificar o direito à informação (e políticas públicas que o garanta) passa, portanto, pela definição de critérios objetivos para definir as informações públicas importantes para o processo decisório nos fluxos que perpassam a esfera pública especializada dos conselhos de saúde.

A definição de parâmetros mínimos é importante ao consideramos a informação como um dispositivo em potencial para desencadear o rito deliberativo. A natureza e o tratamento da informação que circula orientam não só a escolha e os assuntos a serem debatidos, como também a condução e o viés do debate no processo deliberativo (verificar o rito deliberativo e o papel das comissões temáticas do Conselho).

Além da observância dos parâmetros para garantia da qualidade da informação, há que se notar que os fluxos (caminhos) que organizam informal e formalmente (nesse caso pelas regras burocráticas) a circulação de informações, por meio de canais institucionalizados ou não no conjunto de um conselho de saúde, são decisivos para garantir o potencial da informação no processo de decisão.

Uma informação supostamente de caráter público pode ser legitimada como tal a depender da dinâmica impressa aos fluxos, ou seja, o direcionamento (de onde vem e como foi posta para circular) dado aos fluxos informacionais é capaz de enquadrar e orientar a via de compreensão da informação, com condições de tematizar uma agenda de debates, ao fazer circular de modo coordenado informações relativas a interesses específicos sob um fluxo oriundo de uma instituição pública ou de um espaço reconhecido como legitimidade no rito deliberativo.

Pensar o acesso à informação de natureza pública sem essa compreensão é considerar a comunicação como um dado e conferir ao conteúdo decifrável um papel conformador de lógicas, tendo a recepção como um ato isolado e os receptores transformados em unidades médias, desconsiderando os elementos qualitativos para mensurar as estratégias de

comunicação, como práticas de Comunicação e Saúde inicialmente desenvolvidas pelo Estado (FAUSTO NETO, 1995).

Nesse sentido, o fato de identificarmos informações de natureza pública sob as diferentes tipologias sugeridas em Duarte (2009) não significa que a formação de sentidos e as possibilidades de apropriação acontecem sob os mesmos termos.

No Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul, as informações públicas em circulação nos registros das atas e no ritual deliberativo observado nas reuniões do colegiado são de natureza institucional, de gestão, de utilidade pública, prestação de contas e dados públicos (DUARTE, 2009).

Como são tênues a divisão e o enquadramento das informações nas categorias apontadas, pela porosidade da informação e sua relação com mais de uma categoria, optamos pela caracterização. O entendimento é que a predominância de componentes na informação que permitem a categorização para fins de compreensão de sua natureza informativa não excluem a possibilidade de que essas categorias se relacionam umas às outras, tendo como referência o princípio de utilidade pública e interesse geral. No contexto deliberativo, esse princípio é compreendido, desconsiderando informações pontuais, ligado ao viés publicitário de promoção de governos e instituições da administração pública, e reiterando o seu papel na apresentação de um contexto amplo e plural envolvendo a política de saúde.

No estudo do Conselho Estadual de Saúde, registra-se:

a) Informações Institucionais sobre funções e papéis das organizações públicas, ligadas a projeção de imagem e identidade institucional. No Conselho Estadual de Saúde essas informações estão presentes em uma proporção superior nas Discussões Temáticas em que são apresentadas as políticas, planos e ações da Secretaria de Saúde. Obedecendo a especificidade dessa sessão, citada anteriormente, são as informações sobre diretrizes, características gerais e funcionamento de serviços, políticas e programas na área de saúde em execução.

As informações são apresentadas em discursos técnicos relativo à política de saúde e apresentados como instrumento de Comunicação Pública, a partir da ênfase em informação (DUARTE, 2009)⁴⁶. A apresentação é feita por técnicos e servidores vinculados à Secretaria

⁴⁶ Os instrumentos de informação na Comunicação Pública têm foco em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudando ampliar conhecimento sobre o tema (DUARTE, 2009, p.65)

de Saúde, incluindo a própria secretária de estado, que também é conselheira. Nessa perspectiva, identificamos temas como atuação da vigilância sanitária como órgão da rede de serviços públicos da saúde; processo elaboração de emendas parlamentares para área de saúde; planos de ação da rede de bancos de sangue e a estrutura de funcionamento da regulação de vagas hospitalares na rede pública estadual.

Informações institucionais também circulam nas comissões temáticas assessoras do plenário do conselho, tendo os relatórios como instrumentos de informação. São informações técnicas disponibilizadas pela Secretaria de Saúde e utilizadas para auxiliar discussões e elaboração dos pareceres sobre temas e assuntos de interesse de cada comissão. Informações dessa natureza estão disponíveis no portal da Secretaria de Saúde, do Ministério da Saúde e do próprio Conselho Nacional de Saúde e apontadas como fonte de informação, acessadas pelos conselheiros entrevistados, para subsidiar o conhecimento de assuntos e temas.

b) Informações de utilidade pública sobre temas relacionados ao cotidiano dos usuários das políticas públicas. São informações envolvendo a prestação de serviços e orientações sobre funcionamento e atendimento oferecidos pelo sistema de saúde, além de informes sobre direitos do cidadão no Sistema Único de Saúde, entre outros. A sessão de Informes do Conselho Estadual de Saúde concentra as informações dessa natureza que circulam na esfera do colegiado e nas esferas que orbitam em torno do campo público de debate sobre a política de saúde sob o escopo do Conselho Estadual.

As atividades e eventos que tratam de temas da política de saúde, informações sobre ações das instituições que atuam em temas de interesse do conselho como capacitações, fóruns de discussão, além dos acontecimentos veiculados na mídia jornalística estão entre as informações identificadas nos instrumentos de informação como quadros murais, noticiário de imprensa, folders e folhetos, boletins eletrônicos, cartas e ofícios. Consideramos incluídos nessa categoria os discursos oriundos das experiências e vivências nos espaços sociais dos seguimentos representados pelos conselheiros estaduais, envolvendo funcionamento e atendimento na rede pública de saúde – assuntos da Sessão de Informes.

Na perspectiva da Comunicação Pública e da sua amplitude na comparação com a comunicação governamental, estamos considerando que as informações categorizadas como de utilidade pública não são exclusivas das fontes oficiais do órgão gestor da política de

saúde, mas aquelas que são organizadas pelos configurados discursos da experiência, presentes no relato dos conselheiros.

Essa pontuação é importante sob o risco de, nas disputas pelo discurso legítimo para fundamentar as decisões, o discurso competente formalmente sistematizado se sobreponha aos relatos da experiência pouco fundamentados tecnicamente, mas permeado de informações e fatos significativos, capaz de produzir discussões e decisões. Esses discursos, no entanto, tornam-se significativos no contexto deliberativo por atuarem como janelas (KINGDON *apud* SOUZA, 2007), ou seja, fenômenos ou eventos de curta duração que podem mudar a orientação de um projeto político discutido (ou não) no âmbito do conselho.

c) Informações de gestão são aquelas relacionadas diretamente ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam nas políticas públicas de saúde. Para Duarte (2009), são especificamente os discursos, relato de intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes, nesse caso, os agentes públicos, que participam da gestão e execução das políticas de saúde.

No Conselho Estadual de Saúde, são as informações que circulam predominantemente nas discussões temáticas (destinadas ao aprofundamento da compreensão sobre temas ligados à saúde pública) nos discursos didáticos de apresentação de programas e políticas em execução, assim como informações orçamentárias, sobre investimentos de recursos na implementação e manutenção de serviços no sistema de saúde, no detalhamento de medidas administrativas como critérios legais e técnicos de convênios, contratos e concessão de serviços. Em linhas gerais, são informações apresentadas pelo setor governamental para justificar, legitimar ou convencer sobre as decisões de gestão da administração pública.

No mapeamento, foram identificadas informações dessa natureza nas comissões temáticas do conselho que acompanham a execução orçamentária de recursos para saúde, a execução do Plano Estadual de Saúde (conjunto de ações, metas e prioridades definidas e pactuadas para área); do acompanhamento e avaliação da gestão e dos serviços de saúde. As informações são formalizadas em instrumentos como relatórios e documentos enviados pela secretaria de saúde e apropriados para fundamentar e subsidiar a elaboração dos pareceres sistematizados em relatórios apresentados por cada uma das comissões.

d) Informações sobre prestação de contas, com explicações e detalhamentos sobre a aplicação de recursos públicos para avaliação e fiscalização. No conselho, esse conjunto de dados e informações, em geral de natureza quantitativa e sistematizados em linguagem técnica, são apresentados nos tradicionais relatórios de gestão enviados para apreciação das comissões temáticas de acompanhamento e fiscalização para posteriormente serem discutidos e votados no plenário do conselho. Há informações configuradas, como na Prestação de Contas, que acabam dispersas nos discursos e relatos apresentados nas discussões temáticas sobre políticas, ações e programas na área de saúde executados pela Secretaria de Saúde.

e) Informações sobre Dados Públicos relacionadas a estatísticas, documentos históricos, legislação e normas sobre a política de saúde, sobretudo sobre o amplo e complexo Sistema Único de Saúde (SUS). Os dados são substratos que compõem o conjunto de informações públicas categorizadas acima. As informações pertencentes a essa categoria permeiam o conjunto de informações que circulam na Sessão de Informes, Comissões e na sessão de Discussões Temáticas e no plenário do conselho, além das informações que permeiam os fluxos estabelecidos entre o conselho estadual e as instâncias, fóruns e espaços públicos relacionados ao colegiado. Registra-se que esse tipo de informação encontra-se em instrumentos como relatórios, banco de dados, publicações institucionais e discursos. Sob a ótica do direito à informação, há que se diferenciar que os dados publicizados não representam a totalidade dos dados públicos disponibilizados para consulta dos conselheiros. Além disso, pontua-se que apresentação dos dados carece de um tratamento qualitativo apto a traduzir, contextualizar e detalhar a relação os dados.

Sobre os dados públicos destaca-se que o problema, portanto, não é falta ou dificuldade para acessar dados públicos, mas as condições e desvantagens para apreensão e produção de sentido, a partir dos dados apresentados, retomando o problema central do processo deliberativo: as assimetrias que impactam na produção de sentido para validar discursos considerados legítimos para interferir nas decisões.

Um dos grandes problemas é que as discussões são muito técnicas e a maior parte dos conselheiros não tem conhecimento, até por falta de treinamento (...) No caso financeiro, que é o coração das ações de saúde, de onde sai todas as ações, a condição do financeiro, em algumas situações a gente tem tido dificuldades. Com o tempo a gente acaba aprendendo a mexer com essa situação e consegue algumas informações que anteriormente a gente não tinha muito acesso, até por falta de conhecimento. Mas em alguns momentos a gente ainda tem dificuldade. Aqui no

estado a gente tem até um pouco mais de facilidade, mas nos municípios as informações ainda são muito truncadas. Os gestores municipais, por estarem muito perto dos conselhos acabam manipulando os conselheiros que atuam na área do financeiro. E acabam passando uma série de situações de má aplicação de recursos que não são detectados e acabam avaliados e aprovados pelo conselho, sem a mínima discussão se foi bem aproveitado o recurso destinado ao município (CONSELHEIRO ENTREVISTADO F)

Essa relação, no contexto deliberativo, atuando em consonância com o discurso competente (CHAUÍ, 2003) que, por sua vez, se atrela ao saber técnico especializado, compõe uma trama decisiva na condução do processo de discussão e decisão distante de serem envolvidas nas estratégias de comunicação pensada pelo colegiado.

Considerando o entendimento de que a natureza da informação, e seu respectivo potencial no processo decisório, dependem da relação que esse processo estabelece com a lógica de circulação, nota-se que o fluxos que interferem sobremaneira no escopo das decisões são os que têm a gestão condicionada a fontes definidoras de poder: quantidade, exclusividade e importância das informações ordenadas, a depender do cenário de disputas.

Apontamos para um caso representativo dessa relação registrado em uma das atas de reunião ordinária do Conselho Estadual. Um dos conselheiros apresenta um relato no espaço de Discussão Temática sobre problemas oriundos de um contrato feito com uma universidade pública para aprimorar a gestão de um hospital público estadual. A discussão foi sugerida depois de informes de alguns conselheiros com questionamentos sobre os termos, investimentos e necessidade real da contratação da universidade.

A apresentação, que em tese deveria se concentrar na prestação de contas e detalhamento da contratação – motivação dos questionamentos que resultaram na inclusão da pauta –, acabaram se misturando a informações de gestão e institucionais acessadas diretamente na própria secretaria e socializada apenas no ato da exposição.

Nesse caso específico, o problema não foi substancialmente a ausência e disponibilidade de informações públicas de natureza diversa circulando na esfera pública do conselho. Mas os recursos disponíveis (técnicos, cognitivos) para tratamento e produção de sentido às informações e a lógica de ordenamento dos fluxos sob o controle da gestão – que, em linhas gerais, reitera as assimetrias presentes nesse processo de produção de sentido envolvendo os diversos segmentos de conselheiros.

Nesse sentido, o fluxo contínuo de informações de natureza diversa ordena o processo de compreensão, a partir de organização de dados e informações para compor um quadro

explicativo sobre o tema e a questão em pauta. A lógica e o direcionamento dado aos fluxos de informação também determinam a lógica orientadora para compreensão do fato inicialmente levantado. O problema do hospital acontece por motivos que não o inicialmente apresentado, apesar da resistência de trabalhadores da saúde, que são conselheiros, relatarem uma realidade diferente da configurada pelo governo.

Retomamos Silveirinha (2005) para ressaltar que a democracia deliberativa constitui-se, em alternativa, ao se constituir em meio que valoriza o diálogo democrático para transformar a compreensão que os participantes têm de si mesmo, de seus interesses e dos interesses dos outros, de forma a criar bases legítimas para consensos democráticos em torno das questões reivindicadas.

Conforme indicamos anteriormente, a questão é construir não só uma perspectiva pública ao debate, mas uma dimensão pública à decisão (deliberação), com a valorização de saberes diversos e formas de comunicação variadas organizadas sob a perspectiva da Comunicação Pública: um processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre Estado, Governo e Sociedade (representativa nas esferas que se relacionam com o Conselho de Saúde), que se propõe em organizar simbolicamente as disputas por sentido em meio aos discursos competentes *versus* discursos da experiência, e conhecimentos técnicos *versus* saberes políticos diante das relações de poder assimetrias relacionadas quantidade, qualidade e exclusividade da informação pública.

Há casos identificados no estudo dos fluxos e modelos de comunicação do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul em que as informações institucionais ao campo de atuação e competência da secretaria gestora acabam ganhando contorno de informações de utilidade pública. Essa mistura de informações, em meio a um fluxo que desorganiza para organizar, também trabalha para suprimir enquadramentos, apontamentos ou para deslegitimar questionamentos e debates assertivos e incisivos.

Nesse sentido, o modo como circula, e não necessariamente a disponibilidade de informação pública, é que coordena o viés do debate. A possibilidade dos fluxos, ordenados pelo acesso facilitado de alguns segmentos a dados e informações (em níveis e graus nem sempre publicizados) e liberdade e condições de compô-las, em meio às distintas categorias disponíveis, em um discurso coeso, dão o tom e o fôlego desejado e desejável a qualquer debate.

É nesse sentido que a disponibilidade e existência de informação pública, em meio aos processos deliberativos, como identificado no ritual deliberativo do Conselho Estadual de Saúde – não significam a produção de um debate público feito sob as condições simétricas e equânimes. A organização dos fluxos interfere no sentido que as informações sobrepostas ganham e, por consequência, também imprimem ao debate, a partir de um escopo demarcado pela gestão dos fluxos que organizam essas informações. O modelo de comunicação nessa via, mesmo não formatado em regras e políticas claras, é decisivo para operar lógicas como essas, conforme apontaremos adiante.

4.9.5 Apontamentos específicos sobre Natureza da informação

É importante apontar que não se pode falar da disputa por sentido e pelos fluxos informativos sem considerar a rede social da comunicação pública (MATOS, 2009a). Em se tratando do controle social da política de saúde, são inúmeros os atores e sujeitos que se organizam em esferas públicas para participar das ações envolvendo essa política pública.

A disputa, no que configuramos como arena central (o plenário do conselho), começa na organização e nas relações estabelecidas nas esferas características de cada segmento, conforme identificamos na *figura 02*, para o caso específico do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul.

Destacamos o Fórum dos Usuários do Sistema Único de Saúde de Mato Grosso do Sul como espaço politicamente representativo do segmento de usuários, diversificado em sua composição ao reunir lideranças comunitárias e de organizações da sociedade civil e representantes de movimentos sociais. Há ainda o Fórum dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde de Mato Grosso do Sul reunindo as representações sindicais e corporativas das principais categorias profissionais que prestam serviços na rede de saúde.

Identifica-se também o espaço que reúne o segmento de gestores públicos, como os secretários de saúde e gestores prestadores de serviços, responsáveis pela gestão de hospitais e serviços de saúde que não são em sua totalidade do sistema público governamental; ao contrário, compreendem fundações, associações hospitalares vinculadas a organizações civis que recebem repasse de recursos do Sistema Único de Saúde para prestar serviços.

Consideramos ainda como esferas que estabelece interface com o Conselho Estadual de Saúde, as esferas midiáticas compostas pelos sistemas de mídia produtores de informação sobre a área e a política de saúde.

A dimensão do Sistema Único de Saúde (SUS) em diferentes níveis faz com que a política pública para essa área seja ampla, abrangendo diversas áreas, como saúde do trabalhador; questões específicas como enfrentamento ao HIV/AIDS; saúde de populações específicas como adolescentes, indígenas, mulheres e ações voltadas a públicos em situações peculiares como presidiários.

Para cada tema ou grupo a ser atendido pela política de saúde existe uma rede de outros conselhos gestores de políticas públicas ou comissões temáticas formadas com a participação de governos e sociedade civil formados para tratar dessas questões, grupos ou temas específicos. É o caso da Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador; Comissão do Programa de DST/AIDS; Conselhos Gestores da Criança e do Adolescente; Conselhos de Direitos da Mulher e inúmeras outras instâncias especializadas que estabelecem diálogo com a esfera decisória do Conselho Estadual de Saúde.

No campo da Gestão, identificam-se as denominadas Comissões Intergestoras Bipartites (CIBs), que reúnem gestores estaduais e municipais para pactuar decisões sobre a gestão do Sistema Único de Saúde. Nessa lógica, estão as Mesas de Negociação (no âmbito estadual e municipal), esferas em que gestores e trabalhadores solucionam conflitos e demandas envolvendo relações de trabalho.

Em linhas gerais, todas essas esferas com dinâmicas muito próprias convergem para o conselho, a partir de um fluxo permanente de informações que se transformam em pauta de discussões no colegiado.

Pensando no papel que a dinâmica de gestão dos fluxos assume na apropriação do potencial da informação pública e na definição dos ritos e dos debates que respondem pela produção de decisões nos conselhos, conforme apontado, torna-se necessário saber quais as esferas públicas e as redes de sujeitos/atores (PITTA, 1995) que participam dessa disputa pela informação e sua lógica de circulação.

Se as práticas sociais de sujeitos que disputam a política de saúde partem da compreensão do investimento como a colocação de sentido no espaço-tempo sob a forma de processos discursivos, as relações para o exercício do poder estão condicionadas a formações espaço-temporais operadas pela dinâmica do espaço-tempo dos fluxos informativos que são produzidas, sistematizadas e difundidas entre e por meio das esferas públicas formadas no entorno do próprio Conselho Estadual de Saúde.

O mapeamento dos fluxos que permitem saber por onde circulam as informações públicas que ocupam e organizam o ritual deliberativo do Conselho Estadual de Saúde aponta para uma rede complexa e heterogênea de atores, interesses e esferas públicas que se entrelaçam convergindo/divergindo para agendar e, posteriormente, inserir-se no processo deliberativo do conselho.

A disputa pela produção de sentido às informações (e nem sempre pelo acesso) e pelo controle e meios de legitimidade para os fluxos informativos entre as esferas públicas ligadas ao Conselho são capazes, nessa dimensão das dinâmicas entre os atores, de ocupar o rito deliberativo a favor de um ou outro segmento.

Às vezes, a gente vai fechado com um tema para o conselho e a gestora vem e dá uma outra conotação, ela faz um outro tipo de convencimento. Se nós falamos “não, nós vamos votar contra isso aqui”, ela faz outro tipo de convencimento, de esclarecimento. E de repente a gente muda de opinião também (...) Ela (gestora) presta contas. Às vezes, ela presta contas de alguma informação mais nova do que aquilo que a gente estudou. De repente, a gente está fazendo uma discussão aqui, mas ela tem que provar, que não é assim, que não pode ser assim... ela vem com uma outra informação mais nova, que já é o outro processo, que já aconteceu. Por isso que eu to falando, a falta de informação, para nós, é muito complicada. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA A)

Não se pretende no estudo identificar como a interferência de cada um dos sujeitos nos seus respectivos espaços impacta nas deliberações realizadas pelo Conselho Estadual de Saúde porque cada pauta em discussão envolve uma correlação de forças específicas que nem sempre se mantém na decisão seguinte do colegiado.

No entanto, a força de cada esfera pública nas disputas no interior do conselho tem vínculo com o que são capazes de produzir, organizar, em se tratando de informação, e na capacidade de se apropriar da dinâmica de circulação a partir da relação com outras esferas.

O caso representativo, identificado em estudo dos documentos do Conselho, aponta para a inserção na agenda da esfera midiática de problemas envolvendo o maior hospital público do Estado pela ação de um segmento de conselheiros. Essa atuação foi decisiva para trazer ao espaço do conselho o problema da rede hospitalar estadual, apressando o processo de discussão no interior do Conselho.

A capacidade que os atores das esferas públicas têm de inserir informações no tempo e espaço dos fluxos, que circundam e perpassam o conselho, significa condições de agendamento e enquadramento do debate sobre o tema na perspectiva do grupo ou segmento interessado em um imprimir determinado viés para as discussões no colegiado.

A possibilidade de organizar, produzir e difundir informações de determinada esfera também imprime ritmo ao processo deliberativo. A questão é saber qual esfera e atores detêm habilidades e recursos para operar esse processo de gestão de informação e dos processos comunicativos na arena decisória que envolve o Conselho, quando há uma política organizada sob por uma perspectiva pública.

Sobre essa questão específica, registra-se que essa organização segue o ritual burocrático sob o discurso legítimo da legalidade, dos prazos, hierarquias, competências e atribuições institucionalizados nas organizações públicas. A burocracia como discurso orienta, na ausência de políticas para regular, coordenar a produção, sistematização e distribuição de informações entre as esferas que disputam o espaço decisório do conselho, a lógica dos fluxos informativos, seja para interrompê-los ou potencializá-los. O destaque é para o caso representativo pelos contornos dos tradicionais embates entre o dizer competente e a ‘fala experienciada’.

(...) a Secretária Executiva do CES leu um e-mail que veio endereçado ao ex-Presidente do Conselho tratando sobre irregularidades, falta de atendimento e má administração do Hospital Nossa Senhora Auxiliadora de Três Lagoas. O Pleno decidiu que a denúncia seja repassada à Ouvidoria e para a Mesa Diretora do Conselho Estadual. A Conselheira de Campo Grande e Presidente eleita do FUSUS (Fórum Usuários do SUS), Cleonice Alves, disse que a casa fica na entrada lateral da Santa Casa e não são só pacientes, mas também pessoas doentes são deixadas naquele local, inclusive parentes seus já estiveram ali, o local se parece com um depósito e não tem nenhuma infra-estrutura. O Conselheiro Disvaldo disse que essa denúncia de Três Lagoas deve ser encaminhada para a Auditoria Estadual e para o DENASUS. A Conselheira Edelma Lene Peixoto Tibúrcio (segmento gestor) disse que a sistemática funciona da seguinte maneira: a Ouvidoria é quem recebe a denúncia e encaminha para a Auditoria. A Auditoria encaminha para o DENASUS, portanto não cabe a nenhuma Comissão do Conselho tratar essas denúncias antes desse procedimento padrão. Olin Delmar afirmou que entende que seria interessante uma consulta ao CRM (Conselho Regional Medicina) para verificação se tais denúncias não infringem o Novo Código de Ética Médica. O Pleno decidiu que a proposta da Conselheira (segmento gestor) não inviabiliza a proposta do Conselheiro Olin Delmar e que ambas serão encaminhadas. (ATA da 238ª REUNIÃO ORDINÁRIA, 2010)

4.9.6 Modelos, práticas e dispositivos comunicativos

A preocupação em entender a natureza e a lógica que orienta a dinâmica dos fluxos de informação em espaços decisórios, como o Conselho Estadual de Saúde, está atrelada à compreensão dos modelos e matrizes dos processos de comunicação no colegiado. O entendimento é de que o processo de geração de sentido só é possível quando a informação é comunicada (CARVALHO, 2006; CASALI, 2009).

Em detalhamento das indicações conceituais sobre o campo comunicativo e sua dimensão no contexto deliberativo, a questão é apontar sob que referências epistêmicas (FAUSTO NETO, 1995) a comunicação é pensada e organizada no espaço do conselho de saúde.

Esse entendimento é importante para dimensionar os desafios teóricos e normativos para o campo da Comunicação Pública como política de Estado no cenário de consolidação das experiências participativas com a redemocratização e a emergência de novas institucionalidades na cena democrática brasileira.

O foco na Comunicação Pública está na compreensão da sua relação intrínseca com a democracia pela possibilidade de instituir um *continuum*, um dado padrão de conflitualidade na esfera pública e assim um dado modelo de democracia (PITTA, 2001).

Com base em Monteiro (2009), entendemos o Conselho Estadual de Saúde como um espaço político poroso, permeado por esferas públicas (de discussão) e espaços sociais (de circulação), seguindo a lógica de existência de redes de sujeitos políticos, descentralizados e entrelaçados aos seus espaços sociais de produção de sentido (movimentos, partidos, sindicatos, governos), conforme indicações de Pitta (1995, 2001), registradas na identificação da dinâmica dos fluxos do conselho apresentados anteriormente.

A questão é analisar sob qual modelo de comunicação as esferas e os atores se organizam em torno da esfera política decisória do Conselho de Saúde. Nesses moldes, um modelo de comunicação é definido, com base na compreensão (epistêmica e teórica) sobre o campo da comunicação na interface com o campo da saúde, para orientar protocolos, ou seja, práticas e dispositivos que instituem ações de comunicação por meio de procedimentos e mecanismos concretos.

Em estágios avançados, os modelos de comunicação estão presentes em políticas de comunicação sistematizadas por um aparato legal que a regulamenta, por diretrizes que orientam as suas ações e por uma estrutura institucional responsável pela execução.

Compartilhamos da compreensão de Pitta (2001) de que a criação do Sistema Único de Saúde marca uma mudança das práticas de comunicação no campo da saúde. Do conjunto de alterações com implicações diretas para participação nas políticas de saúde consolidadas com a criação do SUS, destacamos questões como o direito de acesso à informação sobre a política e as questões envolvendo a área de saúde, previsto inclusive na Lei Orgânica da

Saúde, como forma de constituir gestão transparente, fomentar debates e colaborar para o controle social.

As garantias normativas e instituições (marco legal e a constituição dos conselhos de saúde) ampliaram os espaços participativos, o que não significou a consolidação dessas experiências pelas contradições e especificidades identificadas nas dimensões associativa, política, institucional e socioeconômica (SILVA, 2007), diante do contexto democrático brasileiro. Essas constatações já são amplamente discutidas nos estudos sobre limitações identificadas nos conselhos gestores e desafios das experiências participativas diante da cultura política brasileira (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2002)

Considerando a comunicação como mais uma dimensão para analisar as experiências participativas⁴⁷, notam-se as mesmas contradições identificadas na análise de cada uma das dimensões apontadas na análise dessas experiências.

Nesse sentido, pela dimensão associativa, a garantia de participação das organizações em um conselho precisa ser lida a partir do arranjo organizativo específico do espaço e das relações políticas de determinada localidade, das contradições inerentes ao próprio campo da sociedade civil, entre outros aspectos. Do mesmo modo, observando pela ótica da dimensão institucional, não se avalia a participação pela disponibilidade de espaços e facilidade para acessá-los sem se atentar para especificidades dessa dimensão, no que se referem a práticas, regras, valores e os recursos que dispõem as instituições para as disputas.

Do campo da comunicação, portanto, a disponibilidade de informação; a fluidez e o uso desses recursos no processo de participação, em seus respectivos níveis (consultivo e/ou deliberativo); as ações institucionais para dar transparência aos dados com prestação de contas e a abertura de espaços para o debate e construção coletiva da política de saúde, por meio de canais técnicos eficientes (ouvidorias, espaços virtuais, boletins informativos) precisam ser considerados não só na relação com as demais dimensões sugeridas – questão que não é foco do presente estudo –, mas, principalmente, a partir dos modelos de comunicação formatados (formalizados ou não) por cada conselho de saúde.

Essas considerações têm sentido para compreensão das críticas pontuadas por Fausto Neto (1995) sobre avaliação dos modelos de comunicação no campo da saúde. A questão é saber até que ponto o discurso participativo, um dos pilares de sustentação do próprio SUS, se

⁴⁷ A abordagem, como já apontamos, é necessária pelo próprio caráter constitutivo das práticas comunicativas no contexto decisório, identificada na relação do rito deliberativo com a natureza dinâmica da informação e o modelo de comunicação no Conselho Estadual de Saúde.

traduz em alterações nos modelos de comunicação dos espaços que representativamente incorporam o princípio da participação como os conselhos.

O entendimento baseado nas pontuações de Fausto Neto (1995) sobre a relação entre os campos da comunicação e da saúde nos permite compreender que os modelos de comunicação se organizam a partir de três grandes concepções:

- comunicação como dispositivo técnico, destacando-se como um conjunto de procedimentos relacionados ao fazer instrumental, pelo qual as políticas são disseminadas e viabilizadas por diferentes instituições.

- comunicação como dispositivo de mediação de outros setores/agentes ou como instância que atua na devolução de mensagens (decodificadas), permitindo interação entre os próprios agentes.

- comunicação como prática constitutiva (e não mero dispositivo), que não se circunscreve a atuar como dimensão auxiliar nos processos socioculturais. Essa concepção presume uma compreensão epistêmica da comunicação que a posiciona de modo constitutivo diante das demais práticas sociais⁴⁸.

Com base na compreensão de Pitta (2001) e Cardoso e Araújo (2009), percebe-se que as duas primeiras concepções apresentam-se nas políticas e ações de comunicação em saúde nos mais diversos modelos registrados historicamente. Essas concepções estão presentes tanto na lógica vertical e autoritária quanto na horizontalidade das práticas comunicativas baseada no diálogo entre iguais. As variações entre as duas tendências estão atreladas ao contexto de implementação das diferentes políticas de saúde e na apropriação das teorias da comunicação vigentes em cada um dos períodos.

O Sistema Único de Saúde altera paradigmaticamente a concepção do direito à saúde, a natureza e oferecimento de serviços, além das questões relativas ao financiamento, gestão e participação. Os modelos de comunicação mais participativos acabam sendo pensados de modo diferente dos identificados no início das práticas de comunicação no interior do campo da Saúde. A saber, o modelo ‘campanhista’ como instância eficaz para regular o campo da oferta e demanda por serviços, em um primeiro momento; o uso de técnicas e instrumentos comunicativos para implantar, no outro, as expectativas do campo da oferta – a lógica da

⁴⁸ Para Fausto Neto (1995) essa última concepção toma como base o papel que a cultura dos *medias* impõe à sociedade, questões destacadas no capítulo 01 da presente dissertação.

transmissão de informações sobre saúde (CARDOSO e ARAÚJO, 2009) –, passando pela agregação das experiências do usuário; até a efetivação de políticas de recepção que consideram amplamente a perspectiva do cidadão-usuário.

Esse último modelo acaba aprimorado na comunicação participativa e em projetos de comunicação nas instituições de saúde, inspirados na comunicação crítica e de uma nova pedagogia para as ações de comunicação em saúde que valorizam a realidade, o conhecimento e vivências dos sujeitos (FAUSTO NETO, 1995).

Essa concepção também encontra eco na lógica assistencial tipificada por Pitta (1995) como forma de organização das ações de comunicação nas organizações de saúde, em uma tentativa de superar o modelo tradicional mais centralizado e até então hegemônico (PITTA, 1995) e no cenário de demanda por informação e acesso tecnológico e pelo poder de fala, reivindicadas pelos ativistas e entidades envolvidas na construção do SUS, conforme apontaram Cardoso e Araújo (2009).

Esse reposicionamento dos modelos de comunicação das práticas institucionais do poder público e das ações de comunicação e saúde voltadas aos usuários teve ressonância em um período mais recente no espaço dos conselhos, com as tentativas apontadas pelo Conselho Nacional de Saúde com a proposta de uma política nacional de informação e comunicação para o controle social, analisada no capítulo 03.

A compreensão dos conselheiros sobre a comissão de comunicação do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul e a análise dos fluxos e dinâmica da informação na esfera desse colegiado, conforme apresentamos, apontam a comunicação tanto como dispositivo técnico-instrumental como um dispositivo de mediação.

O distanciamento de uma compreensão constitutiva da comunicação como prática e não dispositivo acessório permeia um discurso que reafirma a concepção transferencial do campo comunicativo no interior do processo deliberativo em uma indicação de um vácuo entre a percepção dos atores do processo decisório e as práticas concretas relacionadas à gestão da informação e de seus fluxos que, por sua vez, ocorrem às margens das estratégias de disputas travadas no interior do colegiado, conforme buscamos pontuar na primeira etapa da análise.

Nesse segundo momento, a preocupação é discutir de modo mais preciso sob que moldes está organizada a comunicação entre as esferas que perpassam a ampla arena decisória do Conselho Estadual de Saúde - seja interna ou externamente.

A indicação geral que captamos no discurso dos conselheiros e na suas práticas em se tratando de apropriação e fluxo das informações é de que os modelos (dispositivo técnico) ou de mediação acompanham a natureza e a dinâmica estratégica de gestão dos fluxos de informação pública. Ou seja, a predominância de uma concepção instrumental baseada em um modelo transferencial da comunicação, inserindo-a como prática acessória do processo deliberativo.

A existência de instrumentos de comunicação pública, nesse momento com ênfase no diálogo (DUARTE, 2009) é significativa para se entender sob que moldes circulam as informações identificadas pelos instrumentos de informação pública. Os instrumentos de diálogo são caracterizados Duarte (2009) por estabelecer instâncias de interação com objetivo de proporcionar acordos, consensos na busca por solução como fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, conselhos e ouvidorias, eventos dirigidos, centrais e serviços de atendimento ao cidadão e consultas públicas.

A definição ampla dos instrumentos de diálogo inclui os próprios conselhos como espaços de diálogo e consenso. Na perspectiva deliberativa crítica, estamos considerando o conselho como esfera pública especializada decisória que institucionalmente pode ser apropriar dos instrumentos de diálogo a serem indicados na construção de sua política de comunicação para o controle social.

Por essa via, identificamos no Conselho Estadual de Saúde a apropriação de poucos instrumentos de diálogo. Internamente, as comissões temáticas assessoras do pleno têm possibilidades para se tornarem esse espaço ao cumprirem as funções regimentais que lhes são exigidas, o que não tem acontecido conforme registros de críticas sobre o funcionamento das comissões em meio rito deliberativo do conselho.

No plenário, os espaços que acabam se abrindo para a comunicação e o diálogo tem nuances revelados em algumas das sessões dedicadas a Discussão Temática, nos moldes do debate formativo; além da Sessão para Deliberações em um debate orientado para tomada de decisões, que depende como registramos, da capacidade e qualidade de agendamentos dos pareceres oriundos das comissões temáticas pela apropriação técnica do assunto primeiro nas comissões e, posteriormente, de apropriação política dos pareceres pelos conselheiros na formatação dos discursos em plenário.

Sobre a Sessão Temática, especificamente, registra-se que esse instrumento de diálogo orientado à deliberação não consegue fugir da natureza burocrática e previsível do tradicional

tira dúvidas, com margem reduzida para um debate assertivo, como apontado no registro em ata por um único conselheiro durante umas sessões.

(...) Em seguida, passou-se para o próximo item, assim, para atender o item **2.1** da pauta, da equipe técnica da Diretoria de Atenção à Saúde/SES, a técnica **Eloni Basso** apresentou como Discussão Temática o Programa de Atendimento aos Portadores de Fibrose Cística. (...) Ao terminar sua exposição, a presidente do Conselho Estadual de Saúde agradeceu a presença e a disponibilidade da técnica Eloni Basso em esclarecer o assunto, em seguida deu oportunidade aos demais Conselheiros para os questionamentos pertinentes ao assunto, visto que foi colocado em Discussão Temática. O **Conselheiro Florêncio Garcia Escobar** perguntou se esses dois medicamentos que o Ministério da Saúde recomenda não são suficientes? Qual a razão dos demais medicamentos que os médicos do Estado reivindicam? O **Conselheiro Fernando de Oliveira Rocha** questionou sobre a causa da Fibrose Cística? O **Conselheiro Sebastião Júnior** disse que tem acompanhado no Fórum dos Usuários e no Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande a luta dos portadores dessa doença para uma solução dessa problemática que dificulta o tratamento, por isso espera com ansiedade o início do atendimento no ambulatório do HU e não entende as dificuldades que se apresentam para o HU iniciar esse ambulatório. No final de sua fala questionou se o HU vai participar dessa reunião com o Ministério Público no próximo dia 8 de julho. O **Conselheiro Anísio Guilherme da Fonseca** questionou se essa doença é antiga ou se a literatura médica diz que é uma endemia da pós modernidade? (ATA da 239ª REUNIÃO ORDINÀRIA, 2010)

Os demais instrumentos de diálogo existentes no Conselho são plenárias descentralizadas realizadas em municípios do interior com a participação (direito a fala) da comunidade local; reuniões com os conselheiros municipais de saúde para discutir temas e questões ligadas ao controle social e à política de saúde (de responsabilidade da Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Gestão), além das tradicionais Conferências Estaduais de Saúde realizadas periodicamente a cada dois anos para discutir e aprovar propostas para a área de saúde.

A Mesa de Negociação, os fóruns de segmentos e comissões temáticas sobre temas da área de saúde são espaços de diálogo com rituais próprios que se relacionam com a esfera decisória do conselho, assim como a Ouvidoria do SUS que é um serviço vinculado administrativamente ao poder público estadual e que pode se tornar instrumento produtor de informação para subsidiar os debates sobre a política de saúde no Conselho.

Registra-se que essas esferas como espaços de diálogos autônomos e interdependente à esfera decisória do Conselho produzem permanentemente informação de natureza pública nas mais diversas categorias (gestão, de utilidade pública, prestação de contas, institucionais e dados públicos diversos) e de interesse dos conselheiros. Muitas informações relativas à

agenda de tema e assuntos discutidos nas reuniões do próprio colegiado, dependendo da capacidade que essas esferas têm de provocar rupturas no fluxo que ordena a pauta e determina a agenda do conselho.

Se na leitura sobre a natureza e dinâmica da informação no Conselho Estadual de Saúde, a verticalidade da gestão informativa predominante no rito deliberativo sobre interceptações de fluxos horizontais a partir das janelas (brechas) abertas pelos próprios conselheiros, a situação não é diferente quando se aponta para os modelos de comunicação com suas respectivas práticas e dispositivos.

A relação entre os **espaços sociais** (de circulação), os **espaços públicos** (de discussão e debates) que organizam as esferas que circundam o conselho (fóruns, comissões, poder público, movimentos e organizações sociais) e **o espaço político** (decisório) intrínseco à esfera do próprio conselho (plenário) é reduzida a figura e a capacidade dos conselheiros na figura de representantes oriundos de cada um dos espaços e segmentos.

O que há é ausência de dispositivos técnicos ou de mediação institucionalizados no próprio conselho para possibilitar que as informações de interesse público produzidas nos respectivos espaços circulem entre as esferas que orbitam em torno do conselho e, principalmente, no espaço público do próprio colegiado. A garantia de que a comunicação entre os temas e assuntos dos espaços sociais e/ou públicos atinjam a esfera decisória do conselho nas suas mais diversas esferas (instâncias) internas ficam na dependência dos próprios conselheiros e de suas habilidades, criatividade e disposição em operar o primeiro mecanismo para desencadear o processo de comunicação – o de por em circulação.

E se na ausência de políticas e ações formais e sistematizadas de comunicação responsáveis por organizar essa arena pública formada de inúmeras esferas que se organizam, a partir da zona de interferência da esfera decisória central – o plenário do Conselho Estadual de Saúde – cabe aos conselheiros, informalmente, executar a tarefa de organizar simbolicamente essa esfera fica dependente do formato pouco flexível e vertical de comunicação inerente ao rito deliberativo do próprio conselho estadual.

O tratamento, organização e sistematização das informações, conhecimento e, sobretudo de saberes presente nos espaços sociais e nas demais esferas que circundam o Conselho Estadual de Saúde, por meio de instrumentos de comunicação institucionais do próprio conselho, é o que torna o conselho – espaço para participação direta – um lugar com pouca proximidade entre representantes (conselheiros) e representados (sociedade nos seus

respectivos segmentos e grupos). E mais uma vez, os segmentos com recursos informacionais e tecnológicos organizam o modelo de comunicação diante dos póros e vácuos entre as esferas públicas que permeiam a arena decisória.

Essa situação reduz as margens para um modelo de comunicação que não dependa, exclusivamente, da lógica verticalizada ditada pelo ritual burocrático do processo deliberativo. Contraditoriamente, como instituição pública participativa, o conselho não apresenta instrumentos de diálogo (DUARTE, 2009) eficientes com a sociedade que contribua para ampliar ou garantir aos atores com desvantagens para acessar a esfera pública, seja por meio de seus representantes conselheiros ou por eles próprios em uma demonstração protagônica de participação, conforme aponta a conselheira, ao pontuar o que espera da comunicação em um espaço como o conselho.

Eu estou na comissão de comunicação, eu estou vendo que está tendo muita falta de informação, eu posso, como responsável pela comunicação, chegar na mesa diretora e falar: “Olha, a comissão pode mandar demanda para o controle social. Lá na comunidade tal não está funcionando, não ta tendo comunicação entre conselho e gestor. Então o controle social precisa agir mais lá”. Ou eu posso chegar como comissão de comunicação na comissão de legislação e normas e falar: “Olha, está tendo uma legislação que está tendo... as pessoas estão reclamando que está muito burocrático e vocês precisam rever”. Eu acho que a comunicação é importante. Não sei se é isso, mas é minha visão. (CONSELHEIRA ENTREVISTADA D)

Na ausência de um modelo democrático de captação, organização e circulação os recursos simbólicos e imateriais fundamentais para equacionar as assimetrias na dimensão cognitiva (comunicacional) que afeta estruturalmente o processo deliberativo, chega a esfera política do conselho informações, conhecimento e saberes das esferas e espaços com recursos de comunicação que ordenam, operando dispositivos comunicativos técnicos e de mediação eficientes.

Essa é uma segunda fonte de orientação e agendamento do processo deliberativo a ser pensada (no âmbito do direito à comunicação), ao considerarmos que a hegemonia para produção de sentido, e apropriação dos recursos informativos (no exercício de investimento) é proporcional a gestão e orientação dos que detêm a dinâmica dos fluxos informativos, a partir do poder de definir não só o que circula, mas de sua dinâmica (no âmbito do direito à informação).

Nesse sentido, as referências ao portal da Secretaria de Estado da Saúde como uma das fontes de informação primeira dos conselheiros⁴⁹ estabelece uma dependência dos técnicos da secretaria para alimentar o portal com informações. Na ausência de esferas protagônicas para produção de contra-informação ou de perspectivas diferentes à informação tratada pelos aparatos técnicos e especializados para veiculação nos portais oficiais o que se visualiza é uma capacidade de agendamento superior dos segmentos e esferas públicas e dos atores que nelas se encontram.

No debate sobre o funcionamento e disponibilização de dados no portal da Secretaria feita pelo Conselho Estadual de Saúde essa situação acaba realçada na manifestação de dois conselheiros representantes dos usuários, ao mesmo tempo em que se observa reprodução da versão instrumental, que apontamos ao longo da análise. Sobretudo, na dificuldade em se avançar na diferença entre informação disponível e informação útil; informação estruturante e informação episódica e nos respectivos enquadramentos para leituras técnicas e políticas necessário ao consideremos os em processos de apropriação da informação.

O Conselheiro Sebastião Júnior disse que na área do Cidadão (do site da secretaria) precisava haver mais agilidade da pessoa que alimenta o site, inclusive abordar informações sobre convênios e emendas parlamentares. Segundo ele, esse setor demora muito em postar tais informações. (...) A Conselheira Edelma Lene Tibúrcio disse que foi muito bom que Fabiano (técnico da área de tecnologia da secretaria) tenha passado a lista das pessoas que alimentam o sistema do site em cada setor da Secretaria, assim é possível que se cobre cada um deles. Os Conselheiros Sebastião Júnior e Nuilena Elizabeth dos Santos da Silva foram enfáticos sobre a necessidade de que haja uma atualização constante, também uma simplificação em alguns setores e uma linguagem mais objetiva. (...) Houve consenso de que este Pleno fizesse um encaminhamento no sentido de cobrar que cada setor atualize suas informações num prazo máximo de 15 dias, que seja criado um panfleto informativo sobre o site da Secretaria de Estado de Saúde e que seja repassada a senha para os servidores Silas Cabral e Mara Romero (do Conselho Estadual) alimentarem as notícias relacionadas ao Conselho Estadual de Saúde, uma vez que estão em constante atuação junto aos Conselheiros e aos eventos. Como não houve nenhum outro questionamento, passou-se para o item 2.2: (ATA da 236ª REUNIÃO ORDINÁRIA, 2010)

Para Duarte (2009), a Comunicação Pública deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação, ao contrário, deve garantir o direito pleno de conhecimento da informação de interesse público a qualquer cidadão, inclusive aquelas que não buscam por não saber que existe, além de garantir o direito à expressão de posições com a certeza de ao

⁴⁹ O portal na internet do Conselho Nacional de Saúde e o portal do Ministério da Saúde aparecem como fontes primárias de acesso à informação sobre a política de saúde, segundo relatos de praticamente todos os conselheiros entrevistados.

menos ser ouvido. O pesquisador pontua ainda que viabilizar a comunicação exige além de informação, credibilidade de interlocutores, meios e instrumentos adequados, valorização do conhecimento dos sujeitos e facilidade de acesso e uma pedagogia voltada a quem possui mais dificuldades (DUARTE, 2009, p.64).

Na ausência de uma perspectiva pública para a Comunicação entre as esferas e espaços públicos que margeiam o espaço político decisório do Conselho Estadual e de uma ampliação de condições técnicas, simbólicas e cognitivas no espaço decisório que permeia o interior do conselho, as disputas e a apropriação dos processos de produção de sentido está nas assimetrias dos modelos de comunicação (com suas práticas e dispositivos) dos respectivos espaços e atores que circundam e ocupam o conselho.

A Comunicação Governamental, operando o modelo que entende a comunicação como dispositivos técnicos e de mediação, traça modelos de comunicação baseados na difusão e na transferência de informação de fluxos unilaterais, com aparatos de comunicação formados por técnicos profissionais, atuando nas tradicionais assessorias de imprensa (jornalistas) e relações públicas.

A pluralidade de atores que envolvem as esferas (sociais e públicas) acaba não tendo o espaço dos técnicos ou especialistas para apresentar entendimentos, reflexões e contribuições ao debate para além do espaço dos representantes desses respectivos espaços. No que se refere ao Conselho, o espaço dedicado às Discussões Temáticas é sempre ocupado pela fala competente que gere a política pública e as fontes de informação predominantes para orientar as respectivas discussões é realizada e orientada a partir dos aparatos técnicos e discursivos oficial.

Um contra-fluxo ou uma tentativa de enquadramento sob outra perspectiva tem dificuldade em disputar com o filtro legitimador e eficaz caracterizado pela informação organizada de modo preciso, contextualizada e interpretada de forma entendível, apresentada no momento adequado, de modo interessante e consistente, além de gozar de credibilidade.

A capacidade de alterar o jogo do poder, próprio da Comunicação Política operada sobre a roupagem de Comunicação Pública, acaba nesse caso na dependência individual de um ou outro conselheiro que investe na produção de sentido a partir do tempo e espaço ditado pelos fluxos hegemônicos.

Um investimento que despende saberes e conhecimentos técnicos organizados sob uma dimensão política de disputa pelo argumento mais coerente em situações episódicas como a registrada em uma das reuniões ordinárias:

O Relator Alcides afirmou que o DENASUS (departamento de auditoria do SUS) realizou um Grupo de Trabalho para fiscalizar a aplicação dos recursos do SUS em todos os Estados da Federação nos anos de 2006 e 2007. , Alcides destacou que, em 2006 o Estado informou ter gasto em Saúde 12,25% do seu orçamento, no Balanço apareceu 12,13%, mas o Grupo de Trabalho do DENASUS identificou que o gasto foi de 5,27%, o que demonstra o não cumprimento do investimento mínimo exigido por lei. Foram identificadas, também, falta de muitos investimentos na Vigilância e Assistência Farmacêutica, ou seja, de uma maneira bem simples o relatório afirma que não há uma preocupação dos governantes em cumprir os investimentos mínimos estabelecidos em lei, o que reforça muito mais a necessidade premente da aprovação da EC 29. (ATA da 241ª REUNIÃO ORDINÁRIA, 2010)

A Coordenadora do Fórum dos Usuários, Cleonice Alves de Albres, disse que o município de Campo Grande já criou a Comissão Interstorial de Saúde Mental, a qual será nomeada para que possa acontecer a primeira reunião. Em seguida, fez uma reivindicação para que a minuta do Plano Estadual de Saúde Mental seja repassada aos municípios a fim de que esses possam discutir tal minuta, objetivando que não aconteça com tal Plano o mesmo que aconteceu com a PPI da Assistência. Cleonice disse, ainda, que a Portaria de criação dos CAPS precisa ser revista, uma vez que só se considera o número de habitantes, assim há muitos pequenos municípios com uma grande necessidade de CAPS que ficam desassistidos por conta de uma regra infundada, que nada tem a ver com a realidade e necessidade dos usuário. ATA da 241ª REUNIÃO ORDINÁRIA, 2010)

Na comparação com as outras esferas, segmentos e atores que disputam o espaço de decisão do conselho essa assimetria na apropriação de práticas e dispositivos de comunicação somada à compreensão do modelo transferencial das concepções que percebem a comunicação como dispositivos técnicos e de mediação (devolução de mensagens decodificadas) desorganizam para definir de modo estratégico o processo deliberativo.

A capacidade de disputar sentido e fluxos que interferem na apropriação da informação, conhecimento e saberes representativos para produzir e legitimar os discursos que formatam os debates centrais para a decisão acaba, portanto, atrelada a disputa por organizar modelos de comunicação, com respectivos recursos, práticas e dispositivos capazes de interferir no modo e nos moldes de organização, sistematização e organização dos fluxos informativos.

É por isso que avaliar os modelos que referenciam a comunicação nos espaços de controle social e participação na política de saúde, por meio dos conselhos gestores é

considerar o modo como as organizações, esferas e atores formatam seus respectivos protocolos de comunicação com a sociedade, a partir de suas instâncias representativas.

Sob a perspectiva do próprio conselho em estudo, o que se tem enquanto modelo e práticas de comunicação é a ausência de políticas de comunicação operando na perspectiva da Comunicação Pública e a identificação de ações que operam sob uma lógica verticalizada, dependente do rito burocrático definido pelo regimento que ordena as regras do jogo decisório no interior do conselho. Conforme ritual deliberativo amplamente descrito, o modelo de comunicação é dependente da lógica verticalizada e pouco permeável a diálogos amplos, mais pela ausência de apropriação do espaço oferecido do que pela falta de espaço propriamente. As propostas sistematizadas e documentadas como Plano de Ação do Conselho Estadual de Saúde oferecem uma importante indicação para a existência de um modelo transferencial, acessório que dimensiona a comunicação como dispositivos técnicos e de mediação, conforme também apontamos.

Em linhas gerais, a compreensão que os conselheiros entrevistados em sua totalidade apresentam da comunicação – técnica para transmissão de informações; prestação de serviços produzindo e/ou peças técnicas como jornais, boletins, *sites* ou como decodificação da linguagem técnica de aporte pedagógico – representam as práticas e dispositivos presentes nas estratégias desenhadas para organizar um modelo de comunicação próprio ao colegiado que se distancia de sua própria natureza participativa e democrática.⁵⁰

4.9.7 Conclusões sobre a Comunicação Pública no contexto deliberativo

Com base nas questões levantadas no estudo de caso exploratório, a principal inferência resultante da análise nos moldes propostos é uma contradição que centraliza e contribui para justificar os aspectos destacados no tratamento dos dados coletados. Os conselhos gestores da política de saúde estão entre os espaços que se apropriam de forma muito restrita das potencialidades democratizantes da comunicação e informação.

A ausência de compreensão, de ações substanciais e de uma perspectiva para pensar, nos moldes da Comunicação Pública, uma política de comunicação para atender as

⁵⁰ Registra-se que compreensões mais críticas sobre a comunicação, vinculada a modelos dialógicos, horizontais nos moldes da comunicação alternativa, como contraponto as práticas comunicativas pensadas sob as matrizes funcionalistas, não aparecem em nenhum dos depoimentos dos conselheiros ouvidos na pesquisa e nem nas ações pensadas para orientar as ações de comunicação. No entanto, essas compreensões fundamentaram algumas práticas de comunicação em Saúde, a partir da ação de militantes e ativistas do movimento de luta pela política de saúde na implementação do Sistema Único de Saúde.

especificidades desse espaço público reafirmam percepções, modelos e práticas que do ponto de vista comunicativo não acompanham o significado político de aprofundamento das possibilidades de participação trazidas no âmbito da política de saúde.

A restrita, funcional e acessória percepção entre a comunicação e deliberação revelam que uma abordagem comunicacional, apta a repensar as experiências participativas, carecem de um déficit teórico-epistêmico que se traduz na ausência de políticas de comunicação e de ações substanciais para inserir constitutivamente a comunicação no controle social da política de saúde.

Nesse caso específico, modelos e práticas de comunicação quando formatadas para atender novos cenários no campo da saúde correm o risco de estarem refém de velhos modelos, decididos mais em função de uma construção política do que comunicativa (FAUSTO NETO, 1995). Os velhos modelos a que se refere Fausto Neto (1995) são os que mantêm o núcleo epistêmico onde o processo comunicativo seria assegurado por um mero contratualismo semântico a ser imposto por um acordo de códigos entre interlocutores (FAUSTO NETO, 1995, p.274).

Essa lógica contratualista, próximas aos dispositivos técnicos e de mediação, que caracterizam um modelo paradigmático transferencial e acessório para as práticas de comunicação diante de outras práticas sociais distancia, em nossa compreensão, a comunicação como uma dimensão constitutiva associada às demais dimensões política, institucional, associativa e econômica apontada em Silva (2007) na avaliação das experiências participativas.

Essa dimensão constitutiva é uma aproximação do que Pitta (1995) aponta como uma face instituinte da comunicação colaborando para que SUS, como política pública, compreenda quem são e como se constituem cotidianamente os seus sujeitos, traduzindo no processo decisório a percepção e legitimação das práticas comunicativas como inerentes aos processos de determinação e significação da doença; à construção de modelos de atenção à saúde; às relações entre serviços e população; às formas contemporâneas de construção de atores, identidades sociais, organização de demandas do campo governamental e aos processos de construção de conhecimento.

Entender a lógica contratualista, que perpassa os modelos de comunicação (dos mais centralizadores aos participativos e críticos), é central para compreensão da comunicação não como um mero dispositivo (técnico ou de mediação) operando no campo da saúde, mas como

prática que mais do que representar ou fazer passar algo que vem de fora, uma de produção do próprio processo e do trabalho do sentido, mediante um conjunto de ‘leis’, ‘regras’, ‘normas’, ‘agendas etc., que vão estruturando e significando o processo sociocultural (FAUSTO NETO, 1995, p.282)

Segundo Fausto Neto (1995), ao se pensar a comunicação como prática social enfatiza-se a sua finalidade última, o diálogo horizontalizado, a partir de uma noção contratualista da comunicação, que se garante por um encontro fundamentado numa engenharia de posições. No entanto, posições e reuniões de atores em um mesmo plano de conversação não garante que ocorra a interlocução – processo de constituição/esclarecimento do sentido que exige envolvimento dos sujeitos sociais. A interlocução, por sua vez, é uma experiência em aberto que não pode se fechar pela impossibilidade de se transferir a experiência de um sujeito a outro (FAUSTO NETO, 1995, p.282).

O caráter de transferência está presente, conforme identificamos, em todo o rito deliberativo do Conselho Estadual de Saúde, além de ser aceito como legítimo por parte dos conselheiros no processo de formatação de ações de comunicação para o colegiado.

Em proporções mais específicas, o caráter elucidativo e pedagógico que assumem as discussões da Sessão Temática e o viés menos adversativo e mais referendador da Sessão deliberativa – esferas do Conselho que se caracterizam pela possibilidade do debate – acabam permeados pela lógica do contrato comunicativo, na medida em que se baseia em certo contratualismo semântico resolvido com a gestão do canal ou na forma mais eficaz de transferir ao outro o que se passa na esfera do sujeito comunicante.

Nessa perspectiva, o conselho é, do ponto de vista da comunicação, espaço de debate entre iguais que dispõem do mesmo direito, o de se expressar. Se o discurso for claro e tiver o espaço necessário para sua manifestação, cumpre-se o contrato para o diálogo, satisfazendo as condições que legitimam a existência do debate, apesar da comunicação não se efetivar pela impossibilidade de interlocução e por não se traduzir nas bases que fundamentam o processo decisório.

Quando a fala (instrumento central da democracia deliberativa) é percebida como um espaço para o contrato e não como jogo (FAUSTO NETO, 1995) e a comunicação – como dispositivo técnico ou de mediação -, restringe-se a transferência e decodificação, o cerne do processo deliberativo do conselho fica sob a gestão dos fluxos informativos operados pelos modelos de comunicação hegemônicos entre as múltiplas esferas que perpassam o processo

decisório, tendo seu uso feito sob uma perspectiva informacionalista e pouco comunicativa nos moldes normativos definidos por Wolton (2010).

A comunicação, nesse sentido, resume-se a gerir canais e atuar na instância de circulação tendo sua importância notada ou criticada quando da ocorrência dos desvios entre as instâncias de produção e reconhecimento no processo de produção de sentido, conforme apontamos em Véron (2001).

A dimensão comunicativa do processo deliberativo como mais uma dimensão a ser pensada para avaliar as experiências participativas sugeridas em Silva (2007) tem sentido ser pensada, no entanto, quando vista sob a ótica de prática social constitutiva (FAUSTO NETO, 1995) ou *instituinte* (PITTA, 1995). Isso porque é por essa via que alcança a dimensão cognitiva, capaz de suprimir as assimetrias na face excludente da democracia deliberativa sugerida em Silveirinha (2005).

Na perspectiva constitutiva, a comunicação atua em meio ao rito deliberativo nas duas partes fundamentais que respondem pela produção de sentidos por meio do discurso: uma que concerne à reconstrução de gramáticas de produção, outra consagrada à reconstrução de gramáticas de reconhecimento (VERÓN, 1980)⁵¹.

As assimetrias simbólicas, cognitivas e discursivas que se desenham nessas duas esferas do processo de produção de sentido é que estruturalmente ordenam o processo deliberativo por meio de modelos comunicativos de gestão da informação e de seus fluxos, freando sempre que possível o diálogo ao reduzi-lo a entendimentos e consensos (de ordem semântica-contratual).

Essa interpretação se aproxima da leitura de Oliveira e Paula (2008) de que na expansão do que chama de ato enunciativo – instância de produção de sentido – por instâncias de circulação e consumo, o processo comunicativo se dá na interdependência e articulações dessas instâncias, lidas como práticas discursivas e, portanto, lugares de construção de sentido (OLIVEIRA e PAULA, 2008, p.95). Nesse sentido, a comunicação fundada na linguagem em ação (seja escrita, oral ou mediada por dispositivos técnicos) é um processo de produção de sentido ao articular as instâncias de produção, circulação e consumo, mais especificamente na abertura e apropriações dos significados já instituídos que o sentido é construído.

⁵¹ Do ponto de vista teórico, essa concepção é um contraponto às teorias ilusionista da comunicação por afirmar concepção teórica sobre os processos enunciativos e ilocucionais, segundo considerações de Fausto Neto (1995)

Se consideramos que não há significados a serem decodificados, mas sentidos que se conflitam (PITTA, 2001), o diálogo como atividade comunicativa é inserido em um processo de interlocução aberto a disputas por sentidos pelo discurso mais eficiente e legítimo, o que presume a incomunicação (WOLTON, 2010) como ponto de chegada de políticas de comunicação para o controle social. Ao contrário das ações e políticas, que sob a matriz informacional/transferencial, procuram formatar (PASQUALI, 2005) as possibilidades para o diálogo, mesmo que sob a ótica democrática da difusão, disponibilidade e acesso ilimitado como discurso de poder eficiente da sociedade tecnológica da informação.

Essas considerações conceituais trazem para o campo da Comunicação Pública um desafio que não é só normativo - o de consolidar-se como política pública e ser tratada como serviço público por parte do Estado (SIGNATES, 2009; LASSANCE, 2010), desfazendo-se do viés governamental e publicista que historicamente assumiu a comunicação no interior do Estado. O desafio também é de ordem teórico-epistêmico capaz de aprofundar em termos conceituais a comunicação para além de uma variável, mas uma área, no sentido de suas faculdades estratégicas e constitutivas (FAUSTO NETO, 1995), seja em relação ao campo da saúde como para qualquer outro campo social.

A construção conceitual em torno da Comunicação Pública está muito atrelada a um saber historicamente sistematizado do campo profissional. A definição desse campo a partir do que ele não é (BRANDÃO, 2009) ou da tentativa de restringir sua definição a partir de um *ethos* (DUARTE, 2009) para sinalizar uma dimensão teórica e normativa tem se esforçado para legitimar a Comunicação Pública como uma responsabilidade do Estado na promoção da cidadania, sobretudo no contexto de mudanças no arranjo democrático brasileiro e na sociedade contemporânea.

No entanto, o debate sobre a transposição dessa compreensão em políticas públicas operativas ainda avança na perspectiva de se pensar concretamente a construção de modelos com dispositivos e práticas concretas, sobretudo no contexto deliberativo dos conselhos gestores de políticas públicas. Para tanto, algumas questões centrais precisam ser consideradas:

(1) Dimensão constitutiva das práticas comunicativas no contexto deliberativo - Nesse cenário de disputas por políticas públicas quando a comunicação é tratada como mais uma das dimensões das experiências participativas estamos entendendo- a como mais um elemento de onde surgem critérios de democratização em meio aos já apontados por Moreira

etal (2006) para avaliar a participação nos conselhos gestores de saúde. O poder de interferência dos conselhos nos debates, o poder de incluir temas na agenda do colegiado e a representativa dos conselheiros são critérios fortemente relacionados às dimensões institucionais, políticas, econômicas e associativas definidas em Silva (2007) e, pensados na perspectiva relacional, são interdependentes a natureza e dinâmica informativa (sob a ótica do direito e dos instrumentos de Comunicação Pública) e modelos e práticas comunicativas (sob a ótica do direito à comunicação e dos instrumentos da Comunicação Pública), ambos tratados para além de variáveis independentes⁵².

(2) Dimensão constitutiva da comunicação no contexto das organizações – Essa questão está diretamente atrelada ao campo teórico-epistemológico das Ciências da Comunicação e no diálogo entre a Comunicação Pública e a Comunicação nas Organizações. Nesse diálogo, encontramos aproximações com as contribuições oferecidas pela Escola de Montreal (CASALI, 2009) e as reflexões de Fausto Neto (2008) e Oliveira e Paula (2008) sobre a comunicação no contexto das organizações.

Para Casali (2009) a chamada Escola de Montreal⁵³ percebe a comunicação nas organizações, enfatizando a linguagem e o discurso. Essa vertente avança na concepção da comunicação como uma especialidade dentro de um contexto organizacional e ou um fenômeno que existe nas organizações.

A comunicação nesse caso ajuda a explicar e entender as organizações para além de uma variável reduzida a um local formado de especialistas, limitada a interação social conceitualmente reduzida a transferência de informação, um denominador comum em comunicação organizacional (CASALI, 2009). Nessa via, a ideia da gestão da comunicação como controle e aperfeiçoamento dos processos comunicativos para maximizar resultados torna-se outra máxima nos estudos de base funcional (OLIVEIRA e PAULA, 2008).

Na perspectiva da Escola de Montreal, uma organização é um tecido de comunicação e sua relação com o ambiente se dá por meio de práticas e processos discursivos. A comunicação teria um aspecto simbólico, dimensão primária relacionada à representação, de

⁵² Ver representação do modelo de análise esquematizado no Quadro 06 que procura integrar essa compreensão.

⁵³ Conjunto de estudos com abordagem peculiar da comunicação organizacional ainda pouco conhecida no Brasil, mas difundida na América do Norte e Europa. A princípio, os professores vinculados a essa corrente de pensamento eram vinculados ao departamento de comunicação da Universidade de Montreal com trabalho pioneiro de Ames Taylor, depois essa perspectiva foi sendo instituída em outras regiões. A perspectiva da Escola de Montreal se afasta da pesquisa positivista e se aproxima da vertente interpretativa, propondo uma teoria comunicacional das organizações.

caráter referencial e que desconsidera o contexto na qual as práticas comunicativas acontecem. Em uma dimensão subsimbólica, a comunicação atua na construção da realidade social (dos contextos) e da constituição dos sujeitos envolvidos em uma relação comunicativa.

Para Casali (2009) a comunicação envolve processos sociais de representação e produção de conhecimentos e na dialética simbólico/subsimbólico as práticas comunicativas estão presentes em todas as manifestações sociais, o que inclui contextos organizacionais.

Baseando-se na teoria da co-orientação, a perspectiva da Escola de Montreal é de que as organizações se fazem de imbricações de uma relação entre agentes em torno de um objeto comum, articulando aspectos objetivos e subjetivos e um universo de ação, por uma mediação de textos e de conversações em uma relação complementar: textos são conversações cristalizadas que geram conversações.

Nessa perspectiva, há um processo de transmissão de sentidos pela comunicação simbólica, ou seja, em seu aspecto instrumental e informativo e a construção de sentidos por meio de processos de comunicação subsimbólica, a comunicação constitutiva.

É nesse estágio da comunicação como um processo de construção e disputa por sentidos observando essa relação nos processos de co-orientação manifestados em textos e conversações que indicamos ser o terreno operativo para o campo da Comunicação Pública na perspectiva dos conselhos gestores de políticas públicas.

A atuação das políticas de comunicação no contexto de uma organização complexa como os conselhos deliberativos na dimensão subsimbólica extrapola uma preocupação com dispositivos e estratégias centradas no campo da circulação de mensagens e conteúdos com sentidos aparentemente formatados e prontos.

Ao invés de ordenar, a questão é atuar na produção de sentido atuando nas instâncias de produção e de reconhecimento na opção pelo entendimento de Verón (1980), considerando que fluxos informativos e comunicacionais materializam-se em práticas discursivas escritas, verbais elaboradas no caso do contexto deliberativo não de forma espontânea, mas estrategicamente planejada.

Essa postura presume considerar o desvio, o conflito e a *incomunicação* como possibilidades eficientes provocadas pela comunicação. Nesse caso, quanto mais ordenamento e a organização dos fluxos e processos comunicativos, sob o ideário da transparência e acesso, mais ocorrem descompassos entre essa lógica e aquelas que emanam dos processos de apropriação desencadeados por seus usuários sociais (FAUSTO NETO, 2008, p.41). Isso

porque as organizações, ao contrário das abordagens clássicas sobre as organizações, não são ambientes de regularidades, mas realidades comunicacionais envoltas a noções de conflitos, dissensos e desregulagens, vigilância e rupturas.

(...) a comunicação não pode gerar um modelo de interação pautado em simetrias, considerando-se que a natureza da ação comunicacional se faz em meio a processos de defasagens e de complexidades (...) Coleta, processamento, análise e disseminação seriam operações cujas complexidades estariam no domínio do sistema que as engendram, o que equivale dizer o desconhecimento de outros fatores, não determinantes e que poderiam causar novos acontecimentos sobre as rotinas do sistema (FAUSTO NETO, 2008, p.53)

Essa concepção resgata a concepção da comunicação como prática constitutiva no contexto de relação com outros campos sociais e retoma a ideia de que o processo de produção sentido não é um atributo unilateral de um ou de outro interlocutor. Para Fausto Neto (2008), a comunicação não é ato de atribuição de sentido que se realiza automaticamente entre produtor e receptor, mas um jogo em que o sentido se engendra em meio a disputas de estratégias e operações de enunciação.

No contexto deliberativo, portanto, é na defasagem de condições de produção e reconhecimento de sentidos que se instala a comunicação, conforme apontamos. As defasagens nos processos de comunicação nas organizações são significadas como ruídos e perturbações, legitimando a necessidade de uma gestão comunicativa que regule e organize.

Em um campo de disputas como o conselho gestor de políticas públicas, organizar significa aprofundar as assimetrias entre os atores envolvidos no processo de deliberação, ampliando as defasagens entre as instâncias de produção e reconhecimento dos sentidos para os temas, pautas e os próprios discursos dos conselheiros.

Essa dinâmica está incluída em uma trama que envolve ainda o que é valorizado e legitimado, tanto pelo regimento que regra o rito deliberativo, como pelas condições simbólicas, cognitivas e materiais que interferem na disputas para se produzir e reconhecer os sentidos por informações, saberes e conhecimentos sob fluxos e dinâmicas dinamizadas por lógicas e práticas comunicativas entre as múltiplas esferas públicas que perpassam a arena de decisão de um conselho gestor.

É sob essa configuração comunicativa do rito deliberativo e com as contribuições teóricas e epistêmicas que modelos de comunicação na perspectiva da Comunicação Pública podem ser formatos com diretrizes e práticas operadas pelo que configuraríamos como

políticas públicas de comunicação para o controle social da política pública nos conselhos gestores, levando em conta a democracia deliberativa como campo que reposiciona profundamente os processos de comunicação no interior do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os debates sobre as políticas públicas de comunicação e seu papel na garantia do direito humano à informação e à comunicação ainda permeia um cenário nebuloso, permeado por disputas no campo político, deficiências institucionais no âmbito da formulação, implementação e fiscalização do Estado.

Em meio ao cenário de intensas mudanças no âmbito das instituições políticas, econômicas e sociais; da centralidade dos sistemas midiáticos na produção de sentidos contemporâneos e da ambiência sócio-técnica de uma cultura tecnológica estruturada sobre dispositivos técnicos cada vez mais eficientes estão os elementos que constituem o cenário complexo na qual se tece a sociabilidade contemporânea. Pensar a comunicação como prática, tanto na perspectiva do campo profissional como científico, é perceber cada vez mais seu papel permeando os debates e questões envolvendo a afirmação de direitos, a constituição de sujeitos e à afetação de práticas sociais.

Observar a sociedade contemporânea e suas configurações em uma perspectiva comunicacional exige reposicionamentos teórico-epistêmicos para enquadrar o lugar que a comunicação assume em meio a esses cenários.

Em tempos de midiatização (FAUSTO NETO, 2008; 2009; 2010) considerar a comunicação operada por dispositivos técnicos em meio a disputas políticas por sentido é considerar que as garantias do direito à informação e à comunicação tornam-se direitos fundamentais cada vez mais demandados, a partir de um posicionamento mais incisivo do Estado por meio de políticas públicas, inclusive políticas capazes de orientar a comunicação estatal com a sociedade.

No Brasil, essa questão assume contornos complexos. O problema perpassa âmbitos teórico-práticos que incluem formulações teóricas sobre comunicação estatal (teorizada normalmente no campo das relações públicas), até questões mais rotineiras de como implementar e estruturar burocraticamente os serviços de comunicação nas esferas e níveis de governo (SIGNATES, 2009; LASSANCE, 2010).

Portanto, a discussão sobre a Comunicação Pública em tempos de midiatização mais do que atualizar as demandas e perspectivas para acompanhar mudanças diante dos cenários trazidos pelos avanços das tecnologias, requer a compreensão das relações políticas entre as Sociedades e o Estado nesse cenário de desregulamentação e fluidez das redes, demarcadas

pelo tempo e espaço hegemônico do mercado, permeado por demandas políticas de novos atores e demandas políticas das mais diversas.

A natureza e legitimidade das instituições sociais foram as primeiras a sofrerem impactos nesse cenário de mudanças motivadas pelas novas possibilidades colocadas pelo modelo capitalista para o processo de produção e acumulação de valor. Compreender o sentido que esse debate assume, em um país historicamente desigual como o Brasil, é pontuar como as políticas públicas (ou a ausência delas) acompanharam a reconfiguração democrática brasileira, ao menos no âmbito institucional. O entendimento das mudanças e desafios à democracia contemporânea, sobretudo na conjuntura brasileira, exige a identificação do que chamaremos de democracia participativa e de seu desdobramento nos espaços institucionalizados de participação nas políticas de Estado, os conselhos gestores de políticas públicas.

A questão central nesse sentido é perceber como as políticas para a Comunicação Pública, enquanto modelo teórico-instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre Estado e a sociedade (MATOS, 2009a), acompanham esse movimento de alterações no campo democrático brasileiro, sobretudo diante de novas institucionalidades que passam a emergir na cena democrática brasileira como os conselhos gestores de políticas públicas.

A emergência desses espaços, a partir da década de 1980, em meio a experiências participativas (conferências e orçamentos participativos) tem desafiado e provocado estudos nas mais diversas áreas do conhecimento. Limitações, possibilidades e contradições da chamada democracia participativa (AVRITZER e SANTOS, 2002) tornam-se preocupações em uma sociedade marcadamente autoritária e excludente e diante dos debates sobre cidadania que povoam a cena pública.

E é sob esse escopo que a presente pesquisa se constroi para entender, a partir de estudo de caso, como estão sendo pensadas, formuladas e implementadas políticas de comunicação em meio ao contexto de participação dos conselhos como espaços decisórios sobre as políticas públicas.

Na perspectiva da Ciência da Comunicação são as preocupações teóricas organizadas em torno do campo da Comunicação Pública que identificamos como um ponto de encontro para relacionar o debate envolvendo democracia, participação e políticas públicas no espaço dos conselhos gestores.

Considerando que as políticas de comunicação estão de acordo com os níveis e estágios de democratização no Estado (PITTA, 2001), pensar políticas de comunicação no âmbito da Comunicação Pública é repensar modelos existentes em tempos de novas possibilidades para participação democrática no país e de mediação das sociedades, entendendo que a observação desses mesmos modelos deva partir de seus núcleos epistêmicos (FAUSTO NETO, 1995).

O caráter exploratório do estudo de caso sobre a natureza e a dinâmica dos fluxos de informação e o modelo de comunicação no contexto dos espaços participativos apresenta uma leitura sobre como a percepção, práticas e modelos para pensar a comunicação nos espaços decisórios.

A análise que busca relacionar o campo da comunicação em sua dimensão constitutiva ao contexto da chamada democracia participativa, a partir do campo da Comunicação Pública e das contradições do modelo deliberativo (SILVEIRINHA, 2009) traz elementos que permitem considerar completa dissonância entre os modelos e práticas de comunicação e as demandas por participação e controle da política pública no interior do conselho gestor como experiência participativa institucionalizada. A concepção e as práticas distanciam não são de uma política pública sistematizada sob os moldes do que se espera da Comunicação Pública como de um modelo teórico-operativo (MATOS, 2009a).

A dificuldade de garantias fundamentais como o direito à informação como apropriação e não apenas como acesso; a existência de modelos de comunicação que remetem a lógicas instrumentais que ainda resistem em serem superadas no âmbito das práticas de comunicação e saúde e a compreensão do campo comunicativo sob bases epistêmicas tradicionais (como dispositivos técnicos e de mediação seguindo uma vertente transferencial e acessória) formatam um cenário que destaca a dimensão funcional para a comunicação (WOLTON, 2010).

Essas indicações apontam que os desafios na perspectiva da política pública de Comunicação é resolver questões conceituais sobre como reposicionar a comunicação em meio às demandas por participação no cenário democrático brasileiro, formatando essa compreensão em políticas com diretrizes claras e estimuladas pelo Estado na consolidação de um sistema de Comunicação Pública compatível as demandas por transparência e participação.

Essa relação da comunicação em espaços institucionais deliberativos exige das políticas de comunicação uma perspectiva pública que se referencia a partir do *ethos* apontado em Duarte (2009) - postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse público para garantia da cidadania - em uma associação afinada da Comunicação Pública com modelos democráticos conforme prevê Brandão (2009) e Pitta (2001).

No entanto, o primeiro desafio é o reconhecimento mínimo dos direitos à informação e à comunicação como fundamentais para o exercício da participação e a legitimidade desse campo como alvo de intervenção de políticas públicas. As discussões paradigmáticas sobre a vertente funcional e instrumental para a comunicação em uma superação em direção a um entendimento mais crítico sobre seu papel e estatuto no conjunto das sociedades democráticas estão entre as questões fundamentais para o campo das Ciências da Comunicação, o campo da Comunicação Pública e os debates sobre como comunicação nas instituições, especificamente.

Outra questão que desafia o debate sobre comunicação e deliberação na perspectiva das políticas públicas e da pesquisa em comunicação é reconhecer as experiências participativas como espaços de interesse científico e profissional para a comunicação não apenas sob a ótica de moldes teóricos e epistêmicos críticos. Mas, como uma dimensão estrutural do processo deliberativo de forma a legitimar e estimular a ideia de uma dimensão comunicativa fundamental como são as dimensões associativas, políticas, institucional e socioeconômica para perceber, analisar e operar as experiências participativas (SILVA, 2007).

Essas percepções, proporcionadas pela natureza exploratória do estudo de caso e pelo modelo de análise sugerido e descrito, apontam para uma série de indicações não só para pensar novas possibilidades de investigação, envolvendo o campo da Comunicação Pública e as experiências participativas pela via das Ciências da Comunicação. Mais que do isso, também indicam aspectos conceituais e normativos para estruturação de modelos de comunicação capazes de atender as especificidades das experiências participativas, pelo vínculo estrutural que estabelecem diante da singularidade da Comunicação Pública (MONTEIRO, 2009).

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Lucia M. C. **Razão comunicativa e a teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.
- ARAÚJO, I.S. Mercado Simbólico: um modelo de comunicação para políticas públicas. **Interface – Comunicação, Saúde e Educação** (Botucatu), v. 8, n. 14. fev/set, 2004.
- ARAÚJO, C. A.A. Teoria crítica da informação no Brasil: a contribuição de Armand Mattelart. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.3, n.3, p.112-119, set, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598.
- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- BACCEGA, M.A (org). **Gestão de processos comunicacionais**. São Paulo: Atlas, 2002.
- BECERRA, Martín. Mutações na superfície e mudanças estruturais: América Latina no Parnaso Informacional. In: MORAES, Denis de. **Mutações do Visível - da comunicação de massa à comunicação em rede**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 129-154.
- BARROS, Antonio Teixeira de Barros; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. A elaboração do projeto de pesquisa. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 32-50.
- BEHRING, E. R. ; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica de Serviço. v. 2. Ed. Cortez. São Paulo, 2006.
- BEHRING, E. R. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CEFESS/ABESS, 2009, p. 69-86.
- BELLUZZO, R. C. B. A gestão da informação e o conhecimento sob a ótica da comunicação. **Revista Comunicação Midiática**, Bauru, n. 1 e 2, p.213-229, dez, 2004.
- BERGER, Christa. A pesquisa em comunicação na América Latina. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, L.C; FRANÇA, V. V. (orgs). **Teorias da Comunicação – conceitos, escolas e tendências**. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 241-278.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. “Sociedade da Informação: reestruturação capitalista e esfera pública global. BOCC. **Biblioteca On line de Ciências da Comunicação**, v.1, p. 1-23, 1997.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BORDENAVE, J.D. e CARVALHO, H.M. **Comunicação e Planejamento**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 01-33.

BRITTOS, Valério Cruz. Mdiatização e produção tecnológico-simbólica no capitalismo contemporâneo. In: MORAES, Denis de. **Mutações do Visível** - da comunicação de massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 53-76.

_____. Capitalismo, redes contemporâneas e exclusão. **Comunicação e Espaço Público**, Brasília, Ano IV, v. I, n.01, p. 95-109, jan/jul. 2001.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coord). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19, 2009.

CARDOSO, Gustavo. Da comunicação em massa à comunicação em rede: modelos comunicacionais e a sociedade da informação. In MORAES, Denis de (org). **Mutações do Visível** - da comunicação de massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 23-52.

CARDOSO, J.M; ARAÚJO, I.S de. Comunicação e Saúde In **Dicionário de Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz, 2009.

CARVALHO, Helenice. A comunicação como fator crítico de sucesso nos processos de gestão da informação e do conhecimento nas organizações. **Unirevista**, São Leopoldo, n.03, jul. 2006. Disponível em: <http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_HCarvalho.PDF>. Acesso em: 09 de jan.2009.

CASALI, Adriana Machado. Um modelo do processo de comunicação organizacional na perspectiva da “Escola de Montreal” In KUNSCH, Margarida M. K. (org). **Comunicação organizacional** – histórico, fundamentos e processos.São Paulo:Saraiva, 2009b, p. 107-134.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Comunicación y poder**. Madri: Alianza, Editorial, 2009.

_____. Criatividade, inovação e cultura digital. In: MORAES, Dênis de (org). **Mutações do visível** – da comunicação de massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 183-190.

_____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CEPIK, Marco. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. **IP. Informática Pública**, Belo Horizonte/MG, v. 02, n. 02, p. 43-56, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 2003.

COMPARATO, F. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COHN, Amélia; ELIAS, P. E. **Saúde no Brasil – políticas e organização de serviços**. São Paulo: Cortez: CEDEC, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Seminários Regionais de Comunicação, Informação e Informática em Saúde**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde; 2005.

CORREIA, João Carlos. Ideologia, crítica e deliberação. In: CORREIA, J.C; FERREIRA, G. B; ESPIRITO SANTO, P. (orgs). **Conceitos de Comunicação Política**. Covilhã: LABCOM BOOKS, 2010, p. 09-20.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Humanitas, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 09-16.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo: Futura, 1998.

DIAS, M. M. K; BELLUZZO, R.C.B. **Gestão da informação em ciência e tecnologia sob a ótica do cliente**. Bauru: Edusc, 2003.

DOWBOR, M. *et al.* (orgs). **Desafios da comunicação**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

DOWBOR, Monika *et al.* **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: Cebrap: Ids, 2008.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p.59-71.

DUARTE, M. Y. M. Estudo de caso. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 215-235.

FAUSTO NETO, Antônio. Mudanças da Meduza? A enunciação midiaticizada e sua incompletude. In: FAUSTO NETO, Antonio *et al.* (orgs). **Mediatização e processos sociais na América Latina**. São Paulo: Paulus, 2008a, p.119-144.

_____. Transformações do campo jornalístico na sociedade midiaticizada: as estratégias de celebração e consagração. In: MORAES, Dênis de. **Mutação do visível** – da comunicação de massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p.113-128.

_____. Comunicação das organizações: da vigilância aos pontos de fuga. In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; SOARES, Ana Thereza Nogueira (orgs). **Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008b, p. 39-64.

_____. Percepções acerca dos campos da saúde e da comunicação. In: PITTA, Aurea M. da Rocha (org). **Saúde e Comunicação** – visibilidades e silêncios. Rio de Janeiro: Editora Hucitec/Abrasco, 1995, p. 267-294.

FELIX, Wellington. **Introdução à gestão da informação**. São Paulo: Alínea, 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun 2000.

FOSSATI, Nelson Costa. **Gestão da Comunicação na esfera pública municipal**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

GAZETA, Alexandre Perles. Democracia e participação social: a experiência dos Conselhos Municipais de Saúde no interior de São Paulo. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Vol. 2 n. 1 (2), janeiro-junho/2004, p. 1-19.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória M. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**, n.34, ano XI, dez 1990.

GOMES, Pedro Gilberto. O processo de midiaticização da sociedade e sua incidência em determinadas práticas sociossimbólicas na contemporaneidade – a relação mídia e religião. In: FAUSTO NETO, Antônio *et al* (orgs). **Midiaticização e processos sociais na América Latina**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 17-30.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia** – problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

_____. Esfera pública política (parte I). In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia** – problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008, p. 29-162.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 2000.

HERSCOVICI, Alain. Sociedade da Informação e Nova Economia: Ruptura ou continuidade? **Comunicação e Espaço Público**, Brasília, Ano V, n. 1 e 2, p.87-112, 2002.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IANNI, O. O príncipe eletrônico. In: BACCEGA, Maria Aparecida; COSTA, Maria Cristina Castilho (orgs). **Gestão da comunicação: epistemologia e pesquisa teórica.** São Paulo: Paulinas, 2009, p. 53-82.

_____. **Figuras da modernidade-mundo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

KRÜGER, T. R. **Os fundamentos ideo-políticos das Conferências Nacionais de Saúde.** 2005, 286 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

KUHN, Thomas. **Estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva. 1976.

KUNSCH, Margarida M. K. **Relações públicas e modernidade.** São Paulo: Summus, 1997.

_____. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada.** São Paulo: Summus, 2003.

_____. Planejamento estratégico da comunicação. In: KUNSCH, Margarida M. K. (org). **Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2009a, p. 107-124.

_____(org). **Comunicação organizacional – histórico, fundamentos e processos.** São Paulo:Saraiva, 2009b.

_____. **Gestão estratégica em comunicação organizacional.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008.

LASTRES, Helena.M.M; FERRAZ, J.C. Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado In LASTRES, Helena M.M. & ALBAGLI, Sarita (orgs). **Informação e Globalização na Era do Conhecimento.** Rio de Janeiro: Campus,1999, p.27-57.

LASSANCE, Antonio. Comunicação institucional do poder público. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; CASTRO, Cosette (orgs). **Panorama das telecomunicações no Brasil.** Brasília: Ipea, 2010, p. 167-182.

LEITE, Fernando César Lima; COSTA, Sely Maria de Souza. Gestão do conhecimento científico: proposta de um modelo conceitual com base em processos de comunicação

científica. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 36, n. 1, p.92-107, jan/abril, 2007. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/issue/view/37>>. Acesso em: 06 dez. 2008.

LEMOS, A.; CUNHA, P. **Olhares sobre a cibercultura**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

LÉVY, P. **A Inteligência Coletiva** – por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1998.

_____. O ciberespaço como um passo metaevolutivo. In: MARTINS, Francisco Menezes; SILVA, Juremir Machado da (orgs). **Genealogia do virtual** – comunicação, cultura e tecnologias do imaginário. Porto Alegre: Sulina, 2004.

LOPES, Ruy Sardinha. **Informação, Conhecimento e valor**. São Paulo: Radical Livros, 2008.

MARCHIORI; Marlene. **Cultura e comunicação organizacional** – um olhar estratégico sobre a organização. São Caetano do Sul: Difusão, 2006.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Comunicação e jornalismo: a saga dos cães perdidos**. São Paulo: Hacker, 2000.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Tecnicidades, identidades, alteridades: mudanças e opacidades da comunicação no novo século. In: MORAES, Denis de (org.). **Sociedade Midiatizada**. Rio de Janeiro, Mauad, 2006, p. 51-80.

_____. Convergência digital e diversidade cultural. In MORAES, Denis de. (org). **Mutações do Visível** - da comunicação de massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 211-235.

MARTINO, L. C. (org.) **Teorias da comunicação: muitas ou poucas?** São Paulo: Ateliê, 2007.

MARTINO, L. C. As epistemologias contemporâneas e o lugar da comunicação. In: LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Epistemologia da Comunicação**. São Paulo: Loyola, 2003, p. 69-101.

_____. História e Identidade: apontamentos epistemológicos sobre a fundação e fundamentação do campo comunicacional. **E-COMPÓS** (Revista da Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Comunicação), n.1, dez, 2005.

_____. Interdisciplinaridade e objeto de estudo da comunicação. In: HOHLFELDT, A., MARTINO, L.C., FRANÇA, V. V. (orgs). **Teorias da Comunicação** – conceitos, escolas e tendências. Petrópolis: Vozes, 2010, p.27-38.

MATOS, Heloiza. Comunicação Pública, Esfera Pública e Capital Social. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009a, p. 47-58.

MATOS, Heloiza. **Capital Social e Comunicação** – interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009b.

_____. Discursos e imagens das Instituições Militares no regime democrático In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004, p. 117-130.

_____. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. **Líbero**, São Paulo, Faculdade Cásper Líbero, v.2, n.3-4, p.32-37, 1999a.

_____. Das Relações Públicas ao Marketing Público: (des) caminhos da Comunicação Governamental In: CORRÊA, Tupã Gomes; FREITAS, Sidinéia Gomes (Orgs.) **Comunicação, marketing, cultura**: sentidos da administração do trabalho e do consumo. São Paulo: ECA/USP; CLC, 1999 b. p. 58-66.

MATTELART, A. Sociedade do conhecimento e controle da informação e da comunicação. **Anais V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**. Salvador-BA, 2005. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/ArmandMattelartPortugues.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

_____. **Comunicação Mundo: história das idéias e das estratégias**. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **Pensar as mídias**. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. Intercom, São Paulo, v.32, n.1, p. 33-50. Jan./jun.2009.

_____. **História da Sociedade da Informação**. São Paulo: Loyola, 2006.

_____. **A globalização da comunicação**. Bauru (SP): EDUSC, 2002.

MATTELART, Armand; MATTELART, Michele. **História das teorias da comunicação**. São Paulo: Loyola, 2009

MCGEE, Rosemary *et al.* **Marcos legais para participação cidadã**: relatório síntese. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

MEDITSCH, Eduardo. **O conhecimento do jornalismo**. Florianópolis. Ed. UFSC, 1992.

MIÉGE, Bernard. **Pensamento comunicacional**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. A questão das tecnologias de comunicação: novas perspectivas. In MORAES, Dênis de (org). **Mutações do visível** - da comunicação de massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 159-182.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social – teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo, Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Relatório do seminário nacional de comunicação, informação e informática em saúde para o exercício do controle social**: Brasília, 8 e 9 de dezembro de 2005. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Relatório das oficinas de comunicação / Ministério da Saúde**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006b.

MIOTTO, Luciana Bernardo. Comunicação e Espaço público na Sociedade da Informação: reflexões sobre a política contemporânea. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004, p. 97-116.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 34-46.

MORAES, I. H. S. de. Informação em saúde para o exercício do controle social: a luta pela democratização e qualidade da informação. In: SILVA, Alexandra Ximenes da; QUEIROZ, Marionita; MELO, Verbena. (orgs). **Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007, p. 17-28.

MOREIRA, M.R; ESCOREL, S. Dilemas da participação social em saúde: reflexões sobre o caráter deliberativo dos conselhos de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.34, n.84, p.47-55, jan/mar. 2010.

MOREIRA *et al.* A democratização nos conselhos de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.30. n.73/74, p.205-218, maio/dez.2006.

MUSSO, Pierre. Ciberespaço, figura reticular da utopia tecnológica. In: MORAES, Dênis de (org.). **Sociedade Midiatizada**. Rio de Janeiro, Mauad, 2006,p. 191-224.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação do conhecimento na empresa: como as empresas Japonesas geram a dinâmica da inovação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA C. O. Desafios e contradições comunicacionais nos conselhos de saúde. In: **Coletânea de Comunicação e Informação em Saúde para o exercício do Controle Social**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde: 2006, p.29-46.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PAULA, Carine F. Caetano. Comunicação no contexto das organizações – produtora ou ordenadora de sentidos? In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes;

SOARES, Ana Thereza Nogueira (orgs). **Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008, p. 91-108.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

PASQUALI, Antonio. Um breve glossário descritivo sobre comunicação e informação. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L (orgs). **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005, p. 15-48.

PASTORINI. A. Quem mexe os fios das políticas sociais. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XVIII. N. 53. Ed. Cortez. São Paulo, 1997

PELIANO, Anna Maria (org). **Desafios e perspectivas da política social**. Brasília: IPEA, 2006.

PEREIRA, Potyara.A.P. Estado, sociedade civil e esfera pública. In **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CEFESS/ABESS, 2009, p. 285-300.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. Observação participante e pesquisa-ação. In DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 125-145.

_____. O lugar da comunicação comunitária nas políticas de comunicação no Brasil. **XVII E-COMPÓS**, 2008, São Paulo, 2008, p.01-15.

_____. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis: Vozes, 1998

PITTA, Aurea Maria da Rocha. **Comunicação, Promoção da Saúde e Democracia: políticas e estratégias de comunicação no Sistema Único de Saúde no Brasil**. 2001. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

_____. Reflexões sobre o Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em Saúde. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Relatório do seminário nacional de comunicação, informação e informática em saúde para o exercício do controle social**: Brasília, 8 e 9 de dezembro de 2005 / X. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2006.

_____. Interrogando os campos da saúde e da comunicação: notas para o debate. In: PITTA, Aurea M. da Rocha (org). **Saúde e Comunicação – visibilidades e silêncios**. Rio de Janeiro: Editora Hucitec/Abrasco, 1995, p. 239-266.

PITTA, A M. R. e MAGAJEWSKI, F. R. L. Communication National Policies in time of technological convergence: a close estimation on the health case. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, 2000.

PONTUAL, Pedro. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil**.

Instituto Pólis, s/d. Disponível em:

<<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/texto%20pedro.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2008.

RAICHELIS, Rachel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, M.C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L (orgs). **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005, p. 245-253.

RAMOS, M.C; SANTOS, Suzy dos (orgs). Políticas de comunicação – buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulinas, 2009.

RIBEIRO, Lavina Madeira. Comunicação, Cultura e Cidadania no Brasil. **Comunicação e Espaço Público**, Brasília, Ano IV, V. I, n. 02, p. 95-116, ago/dez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 2002.

_____. **Pela mão de Alice** – o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.p.39-84.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo** – globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.

SCANDOLA, Estela. **Conselhos de Saúde, limites e possibilidades do processo de participação**: Um estudo sobre o Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul. 2000. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2000.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SIGNATES, L. Comunicação como política pública: da abrangência teórica às questões políticas. **Ser**, Goiânia, v.1, n.1, p.4-19, jul./dez. 2009

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó (SC): Argos, 2007.

SILVEIRINHA, Maria João. Democracia e reconhecimento: repensar o espaço público. In: BARBALHO, Alexandre. PAIVA, Raquel (orgs.). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005, p.41-70.

SQUIRRA, S. Sociedade do Conhecimento. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L (orgs). **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005, p.255-265.

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do Espelho** – teoria da comunicação linear e em rede. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

_____. **A Máquina de Narciso** - televisão indivíduo e poder no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 1990

_____. Eticidade, campo comunicacional e midiaticização. In: MORAES, Dênis de (org). **Sociedade Midiaticizada**. Rio de Janeiro: Mauad, 2006. p. 19-31.

_____. Sobre a episteme comunicacional. **Matrizes**, São Paulo, n. 01, p.15-26, 01 out. 2007.

_____. **A Máquina de Narciso** – televisão indivíduo e poder no Brasil São Paulo, Cortez Editora, 1990.

SOUZA, Paulo Henrique de. O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde nos anos 90. In: DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (orgs.). **Série Justiça e Desenvolvimento/IFP-FCC**. São Paulo: Contexto, 2007.

SOUZA, R. L.S de. A “cordialidade” na gramática política brasileira e seus efeitos na (in) definição de políticas universais e democráticas de comunicação. In: RAMOS, M.C; SANTOS, Suzy dos (orgs). **Políticas de comunicação** – buscar teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007, p. 149-174.

SOUZA, D. B.; VASCONCELOS, M. C. C. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p.39-56, jan/mar.2006.

STUMPF, Ida Regina; WEBER, Maria Helena. Comunicação e informação: conflitos e interfaces. In: LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Epistemologia da Comunicação**. São Paulo: Loyola, 2003, p. 121-134.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-105.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). **Democracia e participação** : os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; MORONI, José Antonio; MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: SERAFIM, Lizanda; MORONI, José Antonio (orgs). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis e Inesc, 2009, p. 81-98.

TERCEIRO, José B., **Sociedade digital: do homos@piens ao homo digit@lis**. Lisboa: Relógio D'Água, 1997.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

TRAVANCAS, Isabel. Fazendo etnografia no mundo da comunicação. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 98-109.

TRESCA, Laura Conde. **Políticas locais de fomento à Comunicação Comunitária: Os casos das prefeituras de Fortaleza, João Pessoa, Macapá, Porto Alegre e Recife**. 2008. 186 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2008.

TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Editora Senac Rio: Rio de Janeiro, 2005.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

VANDERLEI, M.I.G; WITT, R.R. Conselhos de Saúde: espaços de participação social, constituição de sujeitos políticos e co-produção de sujeitos coletivos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.27, n. 64, p. 131-137, maio/ago, 2003.

VEET, Vivarta (coord). **Ouvindo conselhos: a democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras**. São Paulo: Cortez, 2005.

VERÓN, Eliseo. **A produção de sentido**. São Paulo: Cultrix, 1980.

VIZER, E.A. **La trama (in) visible de la vida social** – comunicación, sentido y realidad. Buenos Aires: La Crujía, 2006.

_____. Movimentos sociais: novas tecnologias para novas militâncias. In: VICENTE, Maximiliano Martins (org.). **Mídia e sociedade** – perspectivas. Bauru: Canal 6, 2007, p.09-30.

_____. Mídia e (trans)subjetividade na cultura tecnológica – a dupla face da sociedade midiaticizada. In: FAUSTO NETO, Antônio et al (orgs). **Mídia e processos sociais na América Latina**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 31-50.

WEBER, Maria Helena. Comunicação: estratégia vital para saúde. In: PITTA, Aurea M. da Rocha (org). **Saúde e Comunicação** – visibilidades e silêncios. Rio de Janeiro: Editora Hucitec/Abrasco, 1995, p. 151-165.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Porto: Presença, 1995.

WOLTON, Dominique. **É preciso salvar a comunicação**. São Paulo: Paulus, 2006.

_____. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2010.

WOLTON. Dominique. **Pensar a comunicação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookan, 2001.

ZÉMOR, P. **La communication publique**. Paris: Presse Universitaire, 2005.

ANEXOS

Protocolo Orientador de Entrevista

1. Identificação do Conselheiro

1.1 Nome, idade, profissão, escolaridade, segmento e organização que representa, tempo de atuação na área de saúde, tempo de atuação como conselheiro, como e por que começou a participar do conselho.

2. Percepção sobre participação no controle social

2.1 O que você considera obstáculo para sua participação no controle social da política de saúde? Poderia apontar três das principais dificuldades?

2.2 Quais as dificuldades que encontra para participar das discussões dos temas que são trazidos para a pauta do conselho de saúde? Poderia apontar três das principais dificuldades?

2.3 Como você acha que os debates e discussões poderiam acontecer?

2.4 Você participa das discussões e debates como gostaria? Por quê?

2.5 Você considera que há debates e discussões suficientes para subsidiar as decisões tomadas pelo Conselho? Poderia descrever como elas acontecem?

2.5.1 Você acha que nas reuniões do Conselho há espaço para debates e discussões? Elas acontecem de forma freqüenta nas reuniões? Por quê?

2.5.2 Você acha que os conselheiros têm espaço e condições suficientes para discutir os temas a serem deliberados? Por exemplo, acha que eles têm conhecimento sobre o que está sendo pautado?

2.5.3 Você acha que os conselheiros têm espaço para discutir os temas em debate pelo conselho?

2.6 Você acha que os obstáculos identificados para sua participação nas discussões e debates no conselho de saúde interferem nas decisões do conselho? De que forma acha que interfere?

3. Percepção sobre a informação no controle social

3.1 Você conhece o regimento interno do Conselho Estadual de Saúde sobre os processos e as regras de participação no colegiado?

- 3.2 Você acha que os conselheiros de um modo geral conhecem e sabem as regras e os procedimentos que possuem para participar dos debates e deliberações no conselho?
- 3.3 Você considera a necessidade de divulgação e de informação sobre essas regras pelo conselho aos conselheiros?
- 3.4 Como são decididas as pautas em discussão pelo Conselho Estadual de Saúde? Você consegue inserir as pautas para discussão no Conselho? O que poderia facilitar a participação dos conselheiros na sugestão de pautas?
- 3.5 Como costuma se preparar como conselheiro para participar das discussões nas reuniões do Conselho?
- 3.6 Você tem acesso com facilidade a informações sobre as pautas discutidas no conselho? Se não, por que acha que isso acontece? Se sim, poderia descrever como se dá o acesso?
- 3.7 Como você busca ter acesso a informações sobre temas e pautas? Que meios e recursos utiliza para buscar informações?
- 3.8 Que tipo de informação você acredita ser importante os conselheiros terem acesso para participar dos debates sobre as pautas a serem deliberadas?
- 3.9 Você acha que o acesso a informação interfere nos debates e decisões do Conselho? Poderia dizer o porquê?
- 3.10 Quais as fontes de informação você utiliza para lhe auxiliar nas discussões durante as reuniões do conselho? Relatórios, banco de dados, publicações institucionais, noticiário da imprensa, imprensa oficial (diário oficial), acesso ao site institucional da secretaria, publicidade, folders, cartazes e guias...
- 3.11 Quando sugere alguma pauta do interesse de seu segmento, quais meios você costuma escolher a pauta em questão?
- 3.12 Você acha que os conselheiros procuram se comunicar com os segmentos que representa? Como isso acontece?
- 3.13 Como representante de um segmento no Conselho, quais meios utiliza para se comunicar com as pessoas e/ou espaços que representa?
- 3.14 Você considera que a comunicação com as pessoas e/ou espaços que representa é importante? Por que?
- 3.15 O que tipo de ações seria importante para melhorar a comunicação do conselheiro com o segmento que representa no conselho?

4. Comissão de Comunicação

4.1 Você participou dos debates para a constituição da comissão de comunicação? Como foi sua participação?

4.2 Você acha importante o Conselho ter uma comissão de comunicação? Poderia dizer por que considera importante?

4.3 Qual seria o papel de uma comissão de comunicação no Conselho?

4.4 Como a comissão de comunicação é importante para o controle social da política de saúde?

4.5 Como você acha que a comissão de comunicação deve funcionar? Quais seriam suas ações prioritárias?