

Comunicação Pública e Direitos de Criança e Adolescentes: a percepção de gestores e comunidade em Horizonte (CE)

Autores:

**Ana Márcia Diógenes
Paiva Lima** - Mestre
em Planejamento em
Políticas Públicas

**Inês Silvia Vitorino
Sampaio** – Doutora em
Ciências Sociais –
Universidade Estadual
de Campinas

RESUMO

Este artigo parte do pressuposto de que, em uma democracia, comunicação é um direito que promove o acesso a outros direitos e deve ser valorada como política pública. Neste sentido é feita uma análise de como o município de Horizonte, no Estado do Ceará, desenvolve suas práticas de comunicação pública voltadas para promover o acesso ao direito de crianças e adolescentes. O município foi escolhido por ter sido certificado em todas as edições do Selo UNICEF Município Aprovado. A metodologia utilizada foi a abordagem interpretativa, a partir de dois grupos focais com adolescentes e adultos, e entrevistas com o prefeito, três secretários municipais e a agência de comunicação. Durante o trabalho de investigação observamos que o município tem avançado na oferta e qualidade da comunicação para os direitos da infância e da adolescência, mas necessita conhecer melhor as demandas da população, trabalhar na escala e adequação dos meios de comunicação; e promover a ampliação da participação de crianças e adolescentes na produção de comunicação.

Palavras-chave: Comunicação pública; Esfera pública; Política pública; Direitos; Crianças e adolescentes.

ABSTRACT

This master thesis starts from the assumption that, in a democracy, communication is a right that promotes access to other rights and thus must be valued as a public policy. In this sense, we conducted an analysis on how the municipality of Horizonte, located in the state of Ceará, Brazil, performs its practices of communication to promote access to the rights of children and adolescents. The municipality was chosen for its certification in all editions of UNICEF Seal of Approval. The methodology deployed was the interpretative approach, with two focus groups with adolescents and adults, and interviews with the mayor, three municipal secretaries and the communication agency. During the research we found that the municipality has advanced in the offer and the quality of communication for the rights of childhood and adolescence, but it needs to better understand the demands of the population, working in the scale and appropriateness of the media, and promoting the expansion of children and adolescents who participate in the production of communication.

Key-words: Public communication; Public sphere; Public policy; Rights; Children and adolescents.

INTRODUÇÃO

O Brasil vive há mais de duas décadas um período de conquistas dos direitos humanos nas mais diversas áreas: política, assistência social, saúde, meio ambiente, educação e cultura. A Constituição de 1988 estabeleceu o reconhecimento do município como membro da Federação, ao lado da União, Estados e Distrito Federal. Com esse avanço organizacional, o município adquiriu amplitude política e econômica, tornando-se responsável pela promoção de políticas públicas nos setores básicos, em parceria com Estado e União.

A descentralização proposta pela Carta Magna vem se constituindo em um instrumento que, em princípio, deveria permitir uma gestão mais adequada à realidade de cada município, com a implementação de políticas públicas em nível local. Mas, existe um déficit na forma de publicizar informações que faz com que políticas públicas, muitas vezes, ainda não sejam de conhecimento da sociedade. Isso pode se constituir grave obstáculo à cidadania porque o cidadão, em razão desse desconhecimento, pode não se beneficiar do que tem direito nos serviços públicos.

Ao proceder a um estudo recente, em termos da responsabilidade de quatro municípios do Estado do Ceará no fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos, Diógenes (2009)¹ observou alguns descompassos entre a forma pela qual a informação sobre serviços públicos é repassada à população em municípios cearenses e as necessidades expressas pela comunidade.

O estudo registrou que a população desses municípios de pequeno porte recebia informações sobre serviços públicos com mais frequência no estilo informal, por funcionários públicos; mas que preferia o estilo formal, por rádio e

¹ Apresentei o Estudo “Leading through strategic communication – The use of the ACADA Planning Model to promote public communication of children and adolescents’ rights” em 2009, como conclusão do Curso “UNICEF Leadership Development Initiative”, do Gordon Institute of Business Science, da Universidade de Pretoria, África do Sul. Foram entrevistados 20 cidadãos e 4 prefeitos de 4 municípios do Ceara. Este estudo está assinalado neste artigo como Diógenes (2009).

carro de som. Já a maioria das prefeituras optava por pagar espaço em jornais impressos e TVs. Pequenos municípios, como os pesquisados, são maioria no país, o que pode indicar que a situação se repita nos demais.

Por seu papel destacado na promoção da visibilidade, é fundamental que se avalie a importância da comunicação e o seu caráter público para a garantia desses direitos. A comunicação pública, conforme afirma um dos principais pensadores do conceito, o francês Pierre Zémor (2003), tem suas finalidades associadas às das instituições públicas. Ele enumera essas finalidades:

a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social (ZÉMOR, 2003, p. 76).

Além de ser da ordem do direito humano à comunicação², o acesso à informação é apenas um passo para a participação na produção e circulação de comunicação. O direito à informação e à liberdade de expressão são condições fundamentais para que a política pública seja um fator de inclusão social.

Daí surge a importância de conhecer como se estrutura a comunicação em nível local, como *locus* fundamental para a informação circular. Assim, o objeto deste artigo compreende a política de comunicação de Horizonte, a partir da percepção de gestores e comunidade e da análise de materiais produzidos com foco na criança e adolescente.

² Usamos a concepção do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, que no documento “Plataforma Intervozes para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil” afirma: “Entende-se o direito humano à comunicação como um direito ao mesmo tempo individual, coletivo e difuso [...]” – Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/publicacoes/documentos/propostas-do-intervozes-para-a-conferencia-nacional-de-comunicacao/Intervozes03-Propostasprioritarias.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.

Este artigo está estruturado em três capítulos. No primeiro, é feita a revisão teórica sobre esfera pública, formação da sociedade brasileira; município como espaço de direitos, além da metodologia utilizada para a pesquisa. No segundo, abordamos a discussão sobre o conceito de comunicação pública, democracia e direito. No terceiro, são relatados os resultados das entrevistas e grupos focais, incluindo análise de peças de comunicação produzidas no município, com foco na criança e adolescente. Nas considerações finais são formuladas constatações sobre a prática adotada pelos gestores e a demanda de adolescentes e adultos por comunicação pública.

1. ESFERA PÚBLICA E O MUNICÍPIO COMO ESPAÇO DE DIREITOS

O espaço público é o palco onde coexistem as relações humanas individuais e públicas. Essa condição está relacionada, para a filósofa alemã Hannah Arendt (2004), com o surgimento da cidade-estado, onde o homem passa a ter uma segunda vida – o *bios politikos* –, além da sua vida privada. A passagem da sociedade à esfera pública, ao interesse coletivo, está associada ao conhecimento como valor de inclusão social.

A ascendência da esfera social, segundo a autora, que não era privada nem pública no sentido restrito do termo, foi um fenômeno novo, que coincidiu com o surgimento da era moderna e encontrou sua forma política no estado nacional.

Nesse mesmo sentido de observar e entender a sociedade ao longo da história, o filósofo alemão Jürgen Habermas (1984) conceitua que a esfera pública é a instância na qual se forma a opinião. Ao longo de seus estudos e diante de críticas, principalmente à visão do público como passivo e sobre o fim e o conceito unitário da esfera pública, Habermas (1984) passou a conceituar a esfera pública como o lugar de conflito entre diferentes grupos que procuram a mídia para chegar àqueles que a ela têm acesso, ou seja, o público.

O alemão Norbert Elias (1994), que se destacou pela abordagem sobre como os seres individuais ligam-se uns aos outros na sociedade, afirma que o acesso ou o não

acesso faz com que as pessoas atravessem, cada qual, uma história singular: a forma individual que o indivíduo assume lentamente ao crescer não está traçada desde que ele nasce. O “que advém de sua constituição característica depende da estrutura da sociedade em que ele cresce” (ELIAS, 1994, p. 28).

Ao pesquisar sobre o processo de formação de sociedades como Estados Unidos e Brasil, temos que a vivência comunitária foi preponderante na formação dos EUA (TOCQUEVILLE, 1997); já no Brasil o autoritarismo prevaleceu, dificultando a construção de um imaginário coletivo em torno de uma sociedade para todos (RIBEIRO, 1970).

Enquanto os Estados Unidos se organizaram em uma federação democrática para proteger a todos, no Brasil, o modelo concentrador de poder se configurou nas fazendas, impactando, segundo Ribeiro (1970, p. 227), “a família, a religiosidade, a nação mesma, como projeção de sua estrutura elementar sobre a ordenação do estado, e do seu papel hegemônico sobre os poderes públicos.”

Este modelo influenciou a urbanização que, de acordo com Holanda (1969, p. 105), não resultou somente do crescimento das cidades, mas também da atração de “vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades”, gerando “desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje.”

Ao alertar que “a desigualdade é hoje o equivalente da escravidão no Século XIX”, Carvalho (2007, p. 30) observa que o maior desafio para o Brasil democrático “será conceber e executar políticas que gerem desenvolvimento e, em consequência, reduzam a desigualdade que nos separa e a violência que nos amedronta.”

Embora o modelo federativo brasileiro favoreça o município como espaço principal de atenção ao cidadão, não tem sido tratada como prioridade no país a necessidade de que as informações sobre os direitos sociais previstos na Constituição realmente cheguem aos cidadãos.

O desafio de que o direito à informação seja considerado um direito humano é previsto na Constituição brasileira. O parágrafo 1º do art. 37 detalha que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas [...] dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social [...]” E o Art. 5 embasa a visão de políticas públicas de comunicação, como acesso à informação, direito à informação, interesse social e exercício da cidadania.

A não circulação de uma informação sobre os direitos sociais representa uma ameaça a vários outros direitos. A responsabilidade com a circulação de uma informação dessa natureza está relacionada à percepção do direito à informação como um direito humano fundamental.

1.1 O objeto e a metodologia

Para o desenvolvimento deste artigo foi escolhido o município de Horizonte, entre os sete que ganharam as cinco edições do Selo UNICEF Município Aprovado no Ceará. A iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)³ foi criada no Ceará e adotada em 11 Estados do Semiárido e 9 da Amazônia.

Como jornalista e funcionária do UNICEF, meu propósito é que esta pesquisa revele elementos que contribuam para que a organização, junto aos gestores dos municípios, reforce a importância da visão da comunicação voltada para o desenvolvimento, promovida globalmente pelo UNICEF.

A intenção é avançar no estudo de Diógenes (2009), e, para tanto, as perguntas de partida são: os gestores municipais, os pais e os adolescentes têm a compreensão de que a comunicação gera acesso a outros direitos? Qual a importância atribuída à comunicação voltada para a cidadania por estes agentes e como eles valoram a informação sobre os direitos de crianças e adolescentes promovida por este município?

³ O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no Brasil desde 1950, lidera e apoia transformações na área da infância e da adolescência no País. Disponível em: <<http://unicef.org.br/>>.

Com o objetivo de dar vazão aos estudos necessários, as categorias de análise a serem abordadas são: comunicação pública, esfera pública, política pública e crianças e adolescentes.

Para a escolha sobre a forma de interagir com os entrevistados, estudamos Haguette (1987, p. 55) sobre métodos qualitativos e quantitativos de pesquisa. Com o objetivo de entender como o mesmo fenômeno é percebido por grupos diferentes, o método utilizado é a entrevista em profundidade com os gestores municipais (prefeito, secretários de Saúde, Educação e Desenvolvimento e Inclusão Social) e com a agência responsável pela comunicação na gestão municipal.

Com a comunidade, o método utilizado foi o de grupo focal⁴. Os cidadãos foram divididos em dois grupos focais: um com nove pais e/ou adultos e outro com catorze adolescentes, observando o equilíbrio de gênero nos dois grupos. Como Horizonte possui apenas três distritos, a ênfase foi para moradores da zona urbana.

A formação dos grupos foi apoiada pelo Conselho Tutelar⁵. No de adultos, os critérios foram: pais e mães, de bairros variados e zona rural, trabalhadores e funcionários públicos. No de adolescentes: estudantes, entre 12 e 18 anos, de escolas e bairros variados. Os grupos focais aconteceram em agosto de 2011.

Este artigo, que utiliza a perspectiva interpretativa para análise das entrevistas, recorre a algumas orientações da análise do discurso⁶. O objetivo é cotejar os dados das entrevistas com as reflexões nos grupos focais e a análise do material produzido, para compreender como gestores percebem e conduzem a

⁴ Gaskell (2002, p. 78) diz que entrevistas devem ser individuais se focam “experiências individuais detalhadas, escolhas e biografias pessoais” e, grupais, para “assuntos de interesse público ou preocupação comum, por exemplo, política, mídia, comportamento de consumidores [...]”

⁵ O Conselho Tutelar é permanente, autônomo e deve zelar pelos direitos da criança e do adolescente. Disponível em: <<http://www.eca.org.br/eca.htm#135>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

⁶ Usamos a concepção de Orlandi (2003, p. 26): “Análise do Discurso visa fazer compreender como os objetos simbólicos produzem sentidos, analisando assim os próprios gestos de interpretação que ela considera como atos no domínio simbólico, pois eles intervêm no real do sentido.” E Foucault (2004, p. 70), ao afirmar que análise do discurso “não desvenda a universalidade de um sentido; ela mostra à luz do dia o jogo da rarefação imposta, com um poder fundamental de afirmação.”

comunicação pública focada em crianças e adolescentes; como a comunidade qualifica essas informações, e como se dá a promoção à liberdade de expressão no município.

Os materiais de comunicação, com foco nas políticas públicas e produzidos em 2010 e 2011, foram solicitados à coordenação do Projeto Beija-Flor⁷. Outras peças foram colhidas durante as entrevistas com os secretários municipais.

Utilizamos ainda reflexões do Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social, apresentadas durante a I Conferência Nacional de Comunicação⁸, em 2009: “Ao entendermos a comunicação como um direito humano, o Estado passa a ter não apenas a obrigação de não violá-lo, mas a responsabilidade de garanti-lo.”

No próximo capítulo aprofundamos as conceituações sobre Comunicação Pública e sua relação com os direitos de crianças e adolescentes no Brasil.

2. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: uma ponte para o estado de direito

Cada pessoa vê o mundo à sua volta de uma forma única. É por meio do acesso à informação que o cidadão vai interpretando o que vê, ouve ou deseja. A comunicação pública é um dos caminhos para que se estabeleçam relações e representações entre a sociedade e o poder público.

Mas o que é comunicação pública? Segundo Brandão (2009, p. 1), é uma área que abarca grande variedade de saberes e atividades e um conceito em processo de construção. Zémor (2009, p. 225) diz que “a comunicação pública é, ela própria, uma missão de serviço público”. Ele observa que a comunicação pública, na prática:

⁷ O Projeto tem o objetivo de fortalecer a articulação intersetorial no município. Disponível em: <<http://www.horizonte.ce.gov.br/rede/texto.asp?id=4¤t=prefeitura>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

⁸ Disponível em: <<http://www.intervencao.org.br/publicacoes/documentos/propostas-do-intervencao-para-a-conferencia-nacional-de-comunicacao/Intervencao03-Propostasprioritarias.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2011.

Assume diferentes formas ligadas às missões das instituições públicas. Ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral (ZÉMOR, 2009, p. 214).

A discussão sobre a nova terminologia, de acordo com Brandão (2009, p. 10) se dá pela “necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado e/ou do Governo que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país.”

Brandão (2009, p. 1-7) identifica a comunicação pública em cinco áreas: conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional, comunicação científica, comunicação do Estado e/ou governamental, comunicação política e estratégias de comunicação da sociedade civil. Este artigo adota a terceira delas.

Para Duarte (2009, p. 61), um diferencial da comunicação pública é centrar o processo no cidadão: “não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito às suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável.”

No Brasil, o conceito de comunicação pública avança de acordo com a vida política nacional, mas carece de uma política de comunicação que discuta conceitos e estimule a cidadania. Atualmente, comunicação pública, no Brasil, segundo Duarte (2009, p. 60) se aproxima mais da percepção e utilização da comunicação em benefício da coletividade e da cidadania.

Em governos mais recentes, como os de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, foi possível perceber mudanças na comunicação de origem governamental. No de FHC foi trabalhada a comunicação com o objetivo de informar o cidadão, e no de Lula foi utilizada a noção de informar para a cidadania (BRANDÃO, 2009).

Internacionalmente, um destaque foi a Conferência Geral da UNESCO, em Nairóbi (Quênia), em 1976, que resultou em uma comissão para revisar problemas relacionados à comunicação na sociedade, com base nos avanços tecnológicos e no cenário mundial. A comissão formulou o Relatório MacBride, publicado sob o nome “Um mundo e muitas vozes – Comunicação e Informação na nossa época.” Entre suas sugestões e conclusões, destacamos (UNESCO, 1983, p. 421-422):

iii. A liberdade de informação – mais exatamente o direito de procurar, receber e difundir informação – é um dos direitos humanos fundamentais e constitui, inclusive, um pré-requisito para muitos outros direitos. [...];

iv. É indispensável que os países formulem políticas nacionais globais de comunicação [...]. Para isso, deveria ser estabelecida uma ampla consulta a todos os setores interessados [...];

Apesar dos avanços na vida social - verificados a partir de marcos legais como a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990 - falta ao país uma política de comunicação, como ação constitucional, que destaque a importância do direito à informação como um direito primordial.

2.1 O município, a comunidade e a visão da comunicação pública

As entrevistas com os gestores focaram na comunicação pública. Foram entrevistados o prefeito Manoel Gomes de Farias Neto, os secretários da Educação, Artur Pinheiro; da Saúde, Jaime Ribeiro; e do Desenvolvimento e Inclusão Social, Cássias Enéas; e a diretora da AD2M Engenharia de Comunicação (responsável pela comunicação do município), Djane Nogueira.

Sobre o seu entendimento do significado de comunicação pública, Artur Pinheiro afirmou que “são as divulgações, as publicidades que o Governo faz.” Para Jaime Ribeiro, “é a comunicação articulada [...] que tem uma função ou uma atribuição pública com seu público específico.”

Cássia Enéas considerou que “é o acesso às pessoas, à comunicação da vida, das coisas que acontecem no seu cotidiano”, enquanto Djane Nogueira afirmou que “é a comunicação que é feita para mobilizar para a utilização dos serviços.” Para o Prefeito, seria levar ao conhecimento da comunidade os programas que a gestão oferece, para que saibam o que têm direito.

O Prefeito ressaltou que a migração de pessoas em busca de emprego e moradia em Horizonte contribui para a “falta de hábito” aos meios e estratégias de comunicação do município. Ele espera ver a situação contornada com o novo programa que estava negociando com uma televisão de um município vizinho.

Sobre estes pontos, cabe refletir: esta possível “falta de hábito” em relação aos meios, por parte dos migrantes, não deveria motivar uma estratégia da comunicação diferenciada? E ainda, no discurso de gestores e agência, o entendimento da comunicação pública parece mais relacionado a um caminho de mão única: serviços públicos ou prestação de contas, do que de mão dupla, que seria informar e estimular a produção de informação pela comunidade.

Para complexificar esse debate, trazemos as considerações feitas pelos adolescentes e adultos residentes no município. A maioria dos adolescentes

associou o termo a um meio ou produto de comunicação, como “rádio”, “entrevista”, “televisão”, “jornal”, “folheto”, “mais cartazes”, “programas de rádio”, “palestras”, e “mais espaços para os adolescentes debaterem algumas coisas.”

No grupo dos adultos, as respostas sobre se já haviam escutado falar de comunicação pública e o que o termo significava foram as mais diversas. Entre elas: “Viabilizar as informações para a comunidade”, “A comunicação pública que todo mundo possa saber, via jornal, carro ou televisão”, “É um departamento [...] ligada ao gestor” e “Quando o gestor vem publicamente, diretamente, às pessoas.”

Enquanto os adolescentes relacionaram comunicação pública com meios de comunicação, foi possível identificar que a maior parte dos adultos relacionou o tema à noção de informação. Nas respostas aparecem ainda a noção de priorização da população e a relação à prestação de contas.

Esses entraves na comunicação, segundo Duarte (2009, p. 67), não estariam ligados à falta de instrumentos ou de informação, mas à “dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar o seu conhecimento e capacidade de agir.”

No capítulo a seguir, analisamos outros pontos das entrevistas e grupos focais, além de peças de comunicação produzidas pelo município, para compor um cenário de como o município percebe e executa suas estratégias de comunicação.

3. COMUNICAÇÃO MUNICIPAL: reflexões de gestores e análise da comunidade

Horizonte, com uma população de 55.187⁹ habitantes, é predominantemente urbano e integra a Região Metropolitana de Fortaleza. Tem se destacado pelo

⁹ Dados de população e área: IBGE Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

crescimento econômico, baseado na indústria e geração de empregos. Entre 1989 e 2008, a população triplicou, sendo considerada a quinta cidade¹⁰ mais desenvolvida do Ceará, segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégias Econômicas do Ceará (Ipece).

Um dos temas abordados nas entrevistas e grupos focais foi como Horizonte trabalhava sua identidade. A escolha do slogan da atual gestão – “Horizonte avançando junto com você” – aconteceu, segundo o Prefeito, para destacar a questão do avançar e incluir os migrantes. O que se leva em conta durante a criação do slogan, segundo Djane Nogueira, é o contexto político do momento: como o atual Prefeito recebeu apoio do anterior, foi utilizado o “avançar”. Ela destacou que a logomarca predomina nos equipamentos públicos de Horizonte.

Figura 1 – Logomarca da atual gestão municipal de Horizonte



Ao serem abordados sobre quais meios de comunicação o município utilizava para se comunicar a respeito de políticas públicas, os secretários citaram carros de som, rádio, a emissora de TV do município vizinho, dois jornais regionais (“O Regional” e o “Vento Leste”), jornais de grande circulação, revista sobre o aniversário do município, além de rádio escola e a página do município na internet.

O termo “comunicação direta” foi usado com frequência pelos secretários para exemplificar a forma de comunicação de pessoa a pessoa. Já o Prefeito relatou que o município usa com frequência as rádios locais e jornais de maior circulação.

¹⁰ Nesse quesito, somente Fortaleza, Eusébio, Sobral e Maracanaú ficam à frente de Horizonte.

Ele observou que em breve vai poder se comunicar mais por meio de um programa na televisão local, que tem sede em Cascavel e Pacajus. Ele aponta a televisão como o meio mais eficiente, e o rádio em segundo lugar. Somente depois cita jornal.

É perceptível o valor que os gestores atribuem à comunicação para mobilizar a população e informar. Oportuno fazer um *link* entre esta percepção e o estudo de Diógenes (2009). Na época, por unanimidade, a primeira opção foi a compra de espaço em jornal estadual, seguida da comunicação efetuada por funcionários (comunicação direta) em reuniões, visitas e atendimentos, compra de horário em rádio e planos de comunicação.

Os gestores foram questionados sobre como Horizonte, em cada área de atuação, poderia melhorar as condições para que a população exercesse os seus direitos e se havia algum plano para essa melhoria se efetivar. No caso do Prefeito, a pergunta foi sobre o que poderia melhorar na sua gestão.

Manuel Gomes respondeu que “ainda tem que melhorar muito na saúde [...]. Muito já foi feito, mas ainda tem muito a ser feito.” Apontou vários avanços na educação, mas ressaltou que esta poderia gerar mais oportunidades de melhoria, como ter todas as escolas, em curto prazo, no sistema de tempo integral, garantindo, pela jornada ampliada, mais tempo de atendimento às crianças e adolescentes.

É interessante identificar que embora a comunicação pública tenha sido vista pelo gestor, no capítulo 2, como mediação para levar conhecimento à comunidade, não foi citada como uma política pública que pudesse contribuir na melhoria das demais áreas, ao ser perguntado o que podia melhorar na gestão.

Jaime Ribeiro, da Saúde, afirmou que vem conversando com a agência para criar uma estratégia de comunicação com a sociedade por achar que a comunidade não compreende ainda o Sistema SUS¹¹. Artur Pinheiro observou que, na

¹¹ O Sistema Único de Saúde, criado em 1988, tornou o acesso à saúde direito de todo cidadão. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/saude/atendimento>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

Educação, a meta era universalizar a educação infantil a partir da creche. Para Cássia Enéas, a expectativa era que o novo prédio da secretaria pudesse atender mais cidadãos, gerando acesso a direitos.

Ao estabelecer a conexão entre os autores e as respostas dos secretários sobre o que poderia melhorar para que a população exercesse os seus direitos e sobre a existência de algum plano de comunicação para viabilizar essa melhoria, é possível observar que, em sua maioria, estas não indicam o fortalecimento da comunicação como um direito que dá acesso a outros direitos.

Para Zémor (2009, p. 230), “o desafio se remete, para além da comunicação sobre os direitos e deveres do cidadão, à classe política e aos responsáveis públicos.” Brandão (2009, p. 10), por sua vez, afirma que a “comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público.”

Na busca de analisar se e como a comunicação planejada no município chega até o cidadão, passamos às opiniões dos grupos focais sobre políticas públicas de comunicação e à análise de peças de comunicação produzidas pelo município.

3.1 Informar à população: análise da comunicação e da produção

O direito de um cidadão ter direitos – conceito elaborado por Hannah Arendt (1989) – depende da eficiência e da eficácia da comunicação pública. A comunicação é fundamental para que a cidadania realmente possa ser exercida por meio, antes de tudo, do acesso à informação sobre o direito, seguida da oferta do serviço correspondente a cada direito e da qualidade na prestação do serviço.

Nesse sentido, nos roteiros dos temas para os grupos, o objetivo foi atentar para como se dá o acesso à informação, se este tem se revelado satisfatório e como interfere no cotidiano dos participantes.

No grupo focal realizado com os adolescentes, a primeira pergunta foi se conheciam o slogan de Horizonte, e todos responderam positivamente. Eles tiveram contato com o slogan por “cartaz”, “em anúncio de inauguração”, “em muitas coisas, em rádio”, e “pra divulgar algumas coisas do município, na pintura da escola.”

A melhor forma que o município poderia adotar para se comunicar com os adolescentes foi indicada por dois deles, que sugeriram programas nas rádios escolares e meios como Internet, Orkut e MSN. Oito deles disseram que a escola tem internet, mas a metade reclamou da falta de uma pessoa responsável pelo laboratório, o que inviabiliza o uso dos computadores. Somente dois conheciam o site da Prefeitura, mas não o identificavam como espaço para eles.

Foi indagado aos adolescentes se algum deles já havia sido entrevistado sobre o meio de comunicação pelo qual preferiam receber informações. Todos responderam que não.

Alguns temas, como a rádio escola, foram unanimidade entre os adolescentes. Todos se manifestaram dizendo que conheciam, e quatro deles informaram que a escola onde estudavam tinha uma rádio escola¹². Eles criticaram problemas de funcionamento das rádios escolares e propuseram mais equilíbrio entre música e informação. Uma estudante discordou das críticas e complementou que na sua escola a rádio não toca só música: “Eles liberam pra dar recado pra amigos.”

Indagados sobre oportunidades que o município oferecia para a produção de comunicação para adolescentes, três deles falaram que na escola onde estudavam podiam produzir jornal. As declarações dos adolescentes trazem evidências de que, se há espaço que atenda às demandas próprias dessa fase, os jovens se envolvem, inclusive com questões próprias da comunidade.

¹² A Secretaria de Educação, atualmente, tem rádios escolares em 10 escolas, sendo seis (6) da zona urbana e quatro (4) da zona rural, que são dotadas de mesa de som e autofalantes.

O projeto da Prefeitura mais recorrente na memória dos adolescentes é o Beija-Flor. Mesmo quando se pergunta sobre temas como educação, eles o incluem na resposta. Já na saúde, recordam a campanha contra paralisia infantil, que souberam por carro de som, rádio e pela emissora de TV do município vizinho.

Uma unanimidade no grupo foi em relação ao local em que mais recebem informações: a escola. Mas, diante da pergunta sobre onde preferem tirar dúvidas a respeito de sexo, uma das meninas afirmou: “eu iria ao posto de saúde.” Mesmo assim, os adolescentes nem sempre comparecem nas tardes que a Secretaria de Saúde disponibiliza, semanalmente, para atendimento prioritário aos adolescentes.

Tomando como exemplo esse caso, cabe analisar a necessidade de nova estratégia no município, tomando como base uma declaração da agência, durante a entrevista, de que o retorno às iniciativas tem sido medido pelo nível da procura.

Perguntados se o direito à comunicação contribuía para o acesso a outros direitos, vários adolescentes disseram que sim: “a gente não sabia que o conselho tutelar funcionava para essas coisas¹³, então já foi uma forma de comunicação”; e “as comunicações hoje *‘tão* mudando muito a vida das pessoas. Se não existisse escola, ninguém sabia ler, então eu acho a escola um meio de comunicação”.

No grupo focal dos adultos, a primeira abordagem foi se os participantes tinham conhecimento de alguma frase que identificasse o município. Os participantes, além de reproduzir oralmente o slogan, disseram que já o tinham visto em outdoors, prédios do município e em comunicados da Prefeitura.

Durante a reflexão sobre por quais meios de comunicação recebiam informações sobre serviços públicos, a maioria observou que era preponderante o boca a boca, principalmente por agentes de saúde e na escola. Uma participante disse que não era só pelo boca a boca e que essas informações geralmente eram repassadas por rádio.

¹³ Durante o grupo focal de adolescentes, solicitei que conselheiros tutelares aproveitassem a oportunidade e falassem sobre as ações do Conselho, até então desconhecidas pelos adolescentes.

Para melhorar a comunicação no município, a maioria citou que deveriam ser mais utilizados o rádio e a televisão local. E sugeriram: mais informações sobre saúde e educação; jornal local com datas de eventos e da matrícula nas escolas; secretaria de comunicação e carros de som para alcançar todo o município.

À pergunta se conheciam algum espaço em Horizonte que promovesse a produção de comunicação por crianças e adolescentes, apenas uma participante se posicionou, dizendo conhecer o projeto rádio escola. Indagados se acessavam o site do município, somente duas funcionárias de escolas públicas disseram que sim. Os outros ou não têm acesso à internet ou não têm o hábito.

Sobre este tema, cabe destacar que, durante as entrevistas com os secretários, eles citaram outras oportunidades de produção de comunicação pela comunidade, como: jornais escolares em 20 das 43 escolas e centros infantis¹⁴; e a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente, que tem como um dos objetivos criar possibilidades para que o jovem se comunique e comunique para a sua geração.

Os adolescentes recebem informações do município por folhetos e carros de som, mas preferem a escola, via rádio escola e internet, enquanto os adultos preferem rádio e televisão ao atual boca a boca. Um morador da zona rural reclamou que os carros de som divulgavam mais inaugurações do que notícias, o que indica que estes meios poderiam ser melhor utilizados, principalmente para áreas remotas.

Na abordagem sobre se existia em Horizonte algum espaço que divulgasse ações de atendimento para crianças e adolescentes, a instituição mais citada foi o conselho tutelar, seguido da ouvidoria, Prefeitura, Centro de Referência da Assistência Social – CRAS¹⁵, Centro Cultural e escolas. Ao serem indagados se já

¹⁴ Segundo a Secretaria de Educação, o município tem 43 escolas, sendo que 15 delas são centros de educação infantil. Do total, 17 escolas e 4 centros de educação infantil estão na zona rural.

¹⁵ É uma unidade pública que oferta serviços e ações de proteção básica, atuando como principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras>>. Acesso em 19 mar. 2012.

havia sido entrevistados a respeito de como preferiam ser informados sobre serviços públicos, todos responderam negativamente.

Durante os grupos focais foram mostradas 15 peças de comunicação produzidas no município para divulgação dos serviços públicos. Escolhemos três delas para sistematização, que seguem abaixo.

Peças de comunicação	Análise
Passaporte Saúde Adolescente	Produção da Secretaria de Saúde, apresentada em duas versões: feminino e masculino. Foi mostrada aos dois grupos. Entre os 14 adolescentes, nove desconheciam a peça e dois não se manifestaram. No grupo de adultos, somente duas mulheres se manifestaram, sendo que uma não conhecia o passaporte. O conteúdo é técnico, informa sobre cuidados e prevenção, mas faltam elementos que despertem para a utilização do produto. Este fato, relacionado com a questão da ausência dos adolescentes nos serviços de saúde no dia reservado para eles, mostra a necessidade de linguagem que atraia a atenção deles.
Folder de Centro de Referência da Assistência Social – CRAS	Produção da Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social. A contracapa divulga nomes do Prefeito, vice, Secretária de Desenvolvimento e Inclusão Social e da Coordenadora Administrativa do Centro de Referência. O material foi mostrado apenas aos adultos. Somente duas professoras haviam visto o folder nas formações da Secretaria de Educação. O fato das funcionárias públicas serem as únicas a terem tido acesso, pode significar que alguns materiais circulam entre os servidores, mas não chegam à comunidade.

Folder Festival de talentos especiais	Foi produzido pela agência de comunicação e utiliza efeitos gráficos e fotos. Quando os adolescentes comentaram a peça, foi percebida sensação de pertencimento. Três deles haviam participado do festival e tomado conhecimento no Centro Cultural; outros souberam na escola. A peça foi mostrada apenas aos adolescentes. Interessante perceber que vários materiais que eles disseram ter visto foram acessados nas escolas e Centro Cultural.
--	--

Após esse apanhado de informações sobre a visão de adolescentes e adultos sobre comunicação e direitos, das respostas e reflexões sobre opiniões dos gestores municipais e da agência de comunicação, e da contextualização teórica apresentada nos capítulos iniciais, passamos às considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços no campo do direito de crianças e adolescentes no Brasil, marcados pela Constituição Cidadã de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, têm sido visíveis no Brasil. Aliados aos avanços na governança do modelo federativo brasileiro, que permitiu a descentralização e a municipalização de serviços essenciais de saúde, educação e proteção, têm constituído etapas essenciais para as mudanças necessárias a um país em desenvolvimento.

Para que o Brasil não continue se assemelhando a um recorte de grandes fazendas e de concentração de poder que marcou a sua colonização, como disse Ribeiro (1970), a democracia em si tem que ser considerada um bem coletivo. Para dar conta dessa coletividade faz-se urgente a reflexão da comunicação como um direito humano que dá acesso e viabiliza o exercício dos demais direitos. O acesso é apenas um passo, na medida em que é a participação do cidadão na política pública que pode contribuir para qualificá-la e dimensioná-la de acordo com as demandas dos que a utilizam.

No caso da comunicação pública, é imprescindível que esta seja entendida pelos gestores, principalmente municipais, a partir do alerta de Zémor (2009), de ser uma missão do serviço público. Assim, partimos nessas considerações finais, a reunir os principais achados das entrevistas, grupos focais e análise de materiais:

- i) É importante lembrar que estratégias antigas, como carro de som, têm seu público e poderiam ser mais utilizadas, principalmente na zona rural;
- ii) A logomarca e o slogan do município foram reconhecidos por todos dos grupos focais, o que representa uma estratégia positiva de comunicação;
- iii) Os adolescentes reconheceram a comunicação como geradora de acesso a outros direitos e pedem programas de rádio, palestras dos conselheiros tutelares nas escolas, e exemplares do ECA na biblioteca das escolas;
- iv) O tema da migração, que tem causado impacto no município, requer dos gestores estratégias de comunicação que alcancem hábitos variados;
- v) O fato de muitos adolescentes não conhecerem várias peças de comunicação pode representar mau uso de espaços públicos ou quantidade de material insuficiente. Mas, o número de adolescentes em projetos sociais mostra que, de alguma forma, eles acessam informações;
- vi) A variedade de respostas sobre os meios de comunicação preferidos de adolescentes e adultos aponta que a diversidade de produtos é uma opção que deve ser considerada em Horizonte;
- vii) O fato de os adultos receberem informação com mais frequência pelo “boca a boca”, mas mesmo assim desconhecerem várias iniciativas, abre espaço para ampliar os meios utilizados para divulgar políticas públicas;
- viii) Um espaço recorrente onde adolescentes diziam ter acesso a informações foi o Centro Cultural, o que revela que quando a informação é frequente e em locais atraentes para cada segmento, o público cria hábito;
- ix) O Projeto Beija Flor mostra que, uma instância agregando outras em torno de temas, pode representar impacto positivo na comunicação pública.

Assim, com base na discussão teórica de Zémor, ao falar que a comunicação pública é responsável por tornar a informação disponível ao público, e nas conclusões do Relatório MacBride – que destaca ser a liberdade de informação um dos direitos humanos fundamentais e pré-requisito para outros direitos – voltamos para a relação intrínseca entre comunicação e democracia.

Esta relação deve permear a visão da comunicação pública, sob o foco de que a comunicação é um direito que gera direitos. Facilitar o acesso à informação e estimular a produção de comunicação são fundamentos para uma gestão pública de qualidade.

As conclusões deste estudo são direcionadas, originalmente, para Horizonte, uma vez que este foi o município analisado, mas, dependendo do porte financeiro dos municípios e mesmo do interesse dos gestores públicos, podem ser adotadas por vários outros municípios brasileiros.

São ações que podem contribuir para a promoção de uma comunicação pública que, por entender a comunicação como direito, promove por intermédio dela o acesso a outros direitos.

REFERÊNCIAS

ARENDR, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. ver. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007. p. 19-31.

DIOGENES, Ana Márcia. **Planejar para liderar: uso do modelo ACADA para promover a comunicação pública pelos direitos da infância e da adolescência**. Africa do Sul: University of Pretoria, Gordon Business Institute, 2009. (Artigo apresentado como texto final do Curso UNICEF Leadership Development Initiative). Mimeografado.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: _____. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e Interesse Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Orgs.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAGUETTE, Teresa M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

HOLANDA, S. Buarque. **Raízes do Brasil.** 5. ed. rev. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Políticas públicas para comunicação democrática.** Brasil, 2008. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/publicacoes/documentos/propostas-do-intervozes-para-a-conferencia-nacional-de-comunicacao/Intervozes03-Propostasprioritarias.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização.** Processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

TOCQUEVILLE, Alex de. **A democracia na América.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1997, p.53

UNESCO (Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação). **Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-245.

_____. A comunicação pública. In: SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Algumas abordagens em comunicação pública.** Brasília: Casa das Musas, 2003. p. 76-103.