

Questões teóricas sobre a Comunicação Pública e deliberação na democracia participativa brasileira - um estudo de caso

Antonio Carlos Sardinha*

Índice

Introdução	1
1 Apontamentos sobre Democracia e Participação	3
2 Comunicação, Política Pública e Deliberação	12
3 Comunicação e Saúde no SUS	24
4 A dimensão comunicacional da deliberação – modelo metodológico	33
Considerações teóricas do estudo de caso e breves conclusões . .	38
Referências	46

Introdução

A DEMOCRACIA representativa brasileira convive com espaços de participação como conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as conferências públicas.

A instituição e institucionalização dessas experiências foram resultantes dos anseios de movimentos sociais e grupos organizados que culminaram na aprovação da Constituição Federal de 1988, após a redemocratização do país. As experiências configuradas no contexto da

*Jornalista, Especialista em Direitos Humanos e Mestre em Comunicação Midiática (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP)

nominada democracia participativa brasileira buscam ampliar e democratizar a participação popular na decisão sobre as políticas sociais.

A Comunicação Pública como política que organiza e orienta os modelos e fluxos de comunicação entre Estado e Sociedade, ainda em consolidação no país, acompanha de modo incipiente as mudanças na institucionalidade democrática e as demandas por participação e democratização no processo decisório das políticas públicas.

Debates como o direito à informação e à comunicação no contexto da participação democrática e a relação das políticas de Comunicação Pública nesse contexto formatam um campo fértil para investigações em tempos de midiaticização e centralidade dos dispositivos sociotécnicos na interface com a política contemporânea.

É nessa perspectiva que apresentamos os resultados principais de investigação sugerida para compreender a natureza e dinâmica dos fluxos informativos, bem como do modelo e práticas de comunicação no contexto do Conselho Estadual de Saúde do estado de Mato Grosso do Sul, a partir do campo da Comunicação Pública¹. Essa busca ainda inconclusa procura discutir como os protocolos comunicativos entre Estado e a Sociedade acompanham a consolidação da configurada democracia participativa no Brasil.

Por meio de estudo de caso (GIL, 2009), procuramos associar os instrumentos de Comunicação Pública às garantias de acesso à informação, ao direito à comunicação (com respectivos canais de diálogo e escuta) e às possibilidades e desafios colocados para participação nos espaços deliberativos dos conselhos gestores de políticas públicas.

Destacamos que o campo da Comunicação Pública tem relação estrutural no que entendemos ser a dimensão comunicacional do processo deliberativo, pouco investigada no âmbito dos estudos sobre participação e deliberação de políticas públicas. O rito deliberativo tem vínculo com a gestão de fluxos e dos modelos de comunicação presentes em políticas formais e informais presentes nos protocolos de comunicação que permeiam a esfera deliberativa especializada dos conselhos.

¹Os principais resultados apresentados no presente artigo resultam das investigações no âmbito do Projeto de Pesquisa – Gestão da Comunicação nos conselhos deliberativos de políticas públicas: um estudo de caso, realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (UNESP), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Essa percepção, no entanto, não é identificada no discurso dos conselheiros e deixa de ser tematizada entre os desafios à participação nesses espaços. A inserção das ações e estratégias de comunicação vincula-se a uma perspectiva difusionista e publicista que restringe o papel e as preocupações em torno da comunicação a uma questão de gestão de canais em um paradigma informacionalista e transferencial, presente nas políticas de comunicação do Estado e, em certa medida, potencializada por dispositivos tecnológicos.

Além disso, pontuamos 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.

Para tanto, apresentamos inicialmente apontamentos sobre a democracia, participação e Comunicação Pública, com respectivos desdobramentos desse debate no âmbito das políticas de saúde no contexto deliberativo.

Essa compreensão é representada no modelo metodológico sugerido para o estudo de caso, que resulta nas principais considerações que apresentamos sobre a Comunicação Pública (e seus instrumentos) na arena deliberativa dos conselhos gestores de políticas públicas.

1 Apontamentos sobre Democracia e Participação

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: 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 baseados em uma resignificação 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: 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 ressignificação 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. Já 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: 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 setoriais². 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.

²Tatagiba (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.

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

tativas 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 conselho³. 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

³TAGIBA 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 2011.

manobra para esse tipo de interferência porque, via de regra⁴, assumem uma função estritamente burocrática e fiscalizatória que os impedem de exercer 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 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.

⁴Informações 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.

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 passam 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.

2 Comunicação, Política 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 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 requer crítica.

A questão é saber como lidar com as diferentes formas pelas quais as relações de poder distorcem a deliberação e 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)⁵, 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.

⁵A autora entende que a concepção deliberativa habermasiana introduz um modelo de democracia procedimental associada a uma ética discursiva e 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: 49)

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: 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;
- 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 a esse contexto.

Em uma perspectiva informacional, que reafirma o estatuto ontoló-

gico 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 férteis para o entendimento como a 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, 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: 53)

De acordo com Silveirinha (2009), o discurso privilegiado no modelo deliberativo é afirmativo, assertivo, confrontacional, formal e lógico e imparcial. 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 em 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 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: 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, 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 comunicativa nessa disputa por sentidos que envolve a produção dos discursos

sociais e assimetrias desconsideradas pelo ideal normativo da deliberação.

A Comunicação Pública volta-se para o componente cognitivo-discursivo da deliberação e não 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 em meio às 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, 2008:139).

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, 2008:141).

Esse posicionamento sobre o que entendemos ser a esfera pública habermasiana na contemporaneidade é acompanhado da preocupação de Signates (2009) sobre o aspecto público dessa esfera. 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 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)⁶, 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 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).

⁶Ver em COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Humanitas, 2002.

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 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 implementadas buscam traçar as proximidades e distanciamentos para dimensionar os desafios comunicacionais da participação na democracia participativa brasileira.

3 Comunicação e Saúde no SUS

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 ad-

ministração 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, 1995:258).

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 sanitário 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 aderente 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, 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 sanitária nos períodos pré e pós-constituinte.

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)⁷ permeiam, no entendimento da autora, o discurso inspirado em uma lógica assistencial⁸ sobre as práticas de comunicação que, por sua vez, acabam convivendo, 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 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,

⁷Estudo realizado sobre a comunicação na agenda de debates da IX Conferência Nacional de Saúde.

⁸A 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.

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 o estudo de caso, detalhado adiante.

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)⁹.

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 práti-

⁹O debate sobre mediação 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.

cas 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.

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 à 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 A dimensão comunicacional da deliberação – modelo metodológico

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 a 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**¹⁰ como critério-fenômeno de diálogo entre participação e comunicação nos conselhos.

Categoria de análise	Instrumentos de Comunicação Pública (DUARTE, 2009)	Crítérios 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

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 analisada em Sardinha (2011).

Esse questionamento considera a comunicação como uma variável estruturante para pensar a democratização no conselho de saúde que se

¹⁰Raichellis (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.

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 midiatização, 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 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.

Considerações teóricas do estudo de caso e breves conclusões

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.

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 especificidades desse espaço público reafirmam percepções, modelos e práticas que do ponto de vista comu-

nicativo 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 nos conselhos de saúde estão refém de velhos modelos, decididos mais em função de uma construção política do que comunicativa. Os velhos modelos 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)

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, é

uma 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.

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.

O caráter de transferência está presente, conforme identificamos, em todo o rito deliberativo do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul, além de ser aceito como legítimo por parte dos conselheiros no processo de formatação de ações de comunicação para o colegiado.

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 à 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 reco-

nhecimento 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)¹¹.

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: 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.

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

¹¹Do 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)

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 outra 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 possam surgir critérios de democratização em meio aos já apontados por Moreira *et al* (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 à 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).

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 Montreal¹² 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 trans-

¹²Conjunto 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.

ferência 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 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 estar o terreno operativo (concreto) para formatar os dispositivos do 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 cen-

tradas 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: 41). Isso porque as organizações, ao contrário das abordagens clássicas, 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: 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 como política estrategicamente orientada, 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 informacionalmente 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 do colegiado, 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.

Referências

- ARAGÃO, Lucia M. C (1992). *Razão comunicativa e a teoria social crítica em Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- ARAUJO, I.S. (2004). Mercado Simbólico: um modelo de comunicação para políticas públicas. *Interface – Comunicação, Saúde e Educação (Botucatu)*, v. 8, n. 14. fev/set.
- AVRITZER, Leonardo (2002). 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, p. 561-598.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs) (2006). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

BECERRA, Martín. Mutações na superfície e mudanças estruturais: América Latina no Parnaso Informacional (2010). In: MORAES, Denis de. *Mutações do Visível - da comunicação de massa à comunicação em rede*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, p. 129-154.

BONETI, Lindomar Wessler (2006). *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Ed. Unijuí.

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

BRANDÃO. E. P. (2009). Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). *Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, p. 01-33.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coord) (2009). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19.

CARDOSO, Gustavo (2010). 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, p. 23-52.

CARDOSO, J.M; ARAÚJO, I.S de (2009) Comunicação e Saúde In *Dicionário de Educação Profissional em Saúde*. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz.

CASALI, Adriana Machado (2009b). 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, p. 107-134.

- CASTELLS, M (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____ (2009). *Comunicación y poder*. Madri: Alianza, Editorial.
- _____ (2010). 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, p. 183-190.
- _____ (2002). *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra.
- CEPIK, Marco (2000). Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. *IP. Informática Pública*, Belo Horizonte/MG, v. 02, n. 02, p. 43-56.
- CHAUÍ, Marilena (2003). *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez.
- COHN, Amélia; ELIAS, P. E (2003). Saúde no Brasil – políticas e organização de serviços. São Paulo: Cortez: CEDEC.
- CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (2005). *Seminários Regionais de Comunicação, Informação e Informática em Saúde*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde,
- CORREIA, João Carlos (2010). Ideologia, crítica e deliberação. In: CORREIA, J.C; FERREIRA, G. B; ESPIRITO SANTO, P. (orgs). *Conceitos de Comunicação Política*. Covilhã: LabCom Books, p. 09-20.
- COSTA, Sérgio (2002). *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Humanitas.
- DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil (2002). In: DAGNINO, E. (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 09-16.
- _____ (2004). 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.

- DOWBOR, Monika *et al.* (2008). *Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos*. São Paulo: Cebrap: Ids.
- DUARTE, J. (2009). Instrumentos de comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org). *Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, p.59-71.
- DUARTE, M. Y. M. (2006). Estudo de caso. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, p. 215-235.
- FAUSTO NETO, Antônio (2008a). Mudanças da Meduza? A enunciação midiaticizada e sua incompletude. In: FAUSTO NETO, Antonio *et al.* (orgs). *Midiaticização e processos sociais na América Latina*. São Paulo: Paulus, p.119-144.
- _____ (2010). 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, p.113-128.
- _____ (2008b). 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, p. 39-64.
- _____ (1995). 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, p. 267-294.
- FREY, Klaus (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, jun.
- GAZETA, Alexandre Perles (2004). 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, p. 1-19.

- GIL, Antonio Carlos (1999). *Estudo de caso*. São Paulo: Atlas, 2009.
- ____ (1999) *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- GOHN, Maria da Glória M. (1990) Conselhos populares e participação popular. *Serviço Social e Sociedade*, n.34, ano XI, dez.
- GOMES, Pedro Gilberto (2008). 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, p. 17-30.
- ____ (2008) Esfera pública política (parte I). In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia – problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, p. 29-162.
- HABERMAS, Jürgen (2003) *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.
- HARVEY, David (2000). *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.
- HERSCOVICI, Alain (2002). Sociedade da Informação e Nova Economia: Ruptura ou continuidade? *Comunicação e Espaço Público*, Brasília, Ano V, n. 1 e 2, p.87-112.
- HÖFLING, Eloisa de Matos (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro.
- KUNSCH, Margarida M. K (1997). *Relações públicas e modernidade*. São Paulo: Summus.
- ____ (2003) *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. São Paulo: Summus.

- _____. (2009a). Planejamento estratégico da comunicação. In: KUN-SCH, Margarida M. K. (org). *Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, p. 107-124.
- LASTRES, Helena.M.M; FERRAZ, J.C (1999). 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, p.27-57.
- LASSANCE, Antonio (2010). Comunicação institucional do poder público. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; CASTRO, Cosette (orgs). *Panorama das telecomunicações no Brasil*. Brasília: Ipea, p. 167-182.
- LOPES, Ruy Sardinha (2008). *Informação, Conhecimento e valor*. São Paulo: Radical Livros.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús (2006). Tecnicidades, identidades, alteridades: mudanças e opacidades da comunicação no novo século. In: MORAES, Denis de (org.). *Sociedade Midiatizada*. Rio de Janeiro, Mauad, p. 51-80.
- _____. (2010). 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, p. 211-235.
- MARTINO, L. C (2003). As epistemologias contemporâneas e o lugar da comunicação. In: LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. *Epistemologia da Comunicação*. São Paulo: Loyola, , p. 69-101.
- _____. (2005). 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.
- _____. 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 (2009a). Comunicação Pública, Esfera Pública e Capital Social. In: DUARTE, Jorge (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, p. 47-58.

MATOS, Heloiza (2009b). *Capital Social e Comunicação – interfaces e articulações*. São Paulo: Summus.

____ (2004). Discursos e imagens das Instituições Militares no regime democrático In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). *Comunicação Pública*. Campinas: Alínea, p. 117-130.

____ (1999a). Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. *Líbero*, São Paulo, Faculdade Cásper Líbero, v.2, n.3-4, p.32-37.

____ (1999b). 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, p. 58-66.

MATTELART, A (2005). Sociedade do conhecimento e controle da informação e da comunicação. *Anais V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura*. Salvador-BA. Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/ArmandMattelartPortugues.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2010.

____ (1994). *Comunicação Mundo: história das idéias e das estratégias*. Petrópolis: Vozes.

____ (2004). *Pensar as mídias*. São Paulo: Loyola.

____ (2009). 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.

- ____ (2006). *História da Sociedade da Informação*. São Paulo: Loyola.
- ____ (2002). *A globalização da comunicação*. Bauru (SP): EDUSC.
- MATTELART, Armand; MATTELART, Michele (2009). *História das teorias da comunicação*. São Paulo: Loyola.
- MCGEE, Rosemary *et al.* (2003). *Marcos legais para participação cidadã: relatório síntese*. São Paulo: Instituto Pólis.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (1993). *O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo, Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (2006a). *Relatório do seminário nacional de comunicação, informática e informática em saúde para o exercício do controle social*: Brasília, 8 e 9 de dezembro de 2005. Brasília: Editora do Ministério da Saúde.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (2006b). *Relatório das oficinas de comunicação / Ministério da Saúde*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde.
- MIOOTTO, Luciana Bernardo (2004). Comunicação e Espaço público na Sociedade da Informação: reflexões sobre a política contemporânea. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). *Comunicação Pública*. Campinas: Alínea, p. 97-116.
- MONTEIRO, Graça França (2009). A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). *Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, p. 34-46.
- MORAES, I. H. S. de. (2007). 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, p. 17-28.
- MOREIRA, M.R; ESCOREL, S (2010). 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.
- MOREIRA *et al* (2006). A democratização nos conselhos de saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v.30. n.73/74, p.205-218, maio/dez.
- OLIVEIRA C. O. (2006). 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, p.29-46.
- OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PAULA, Carine F. Caetano (2008). 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, p. 91-108.
- OLIVEIRA, Maria José da Costa (org) (2004). *Comunicação Pública*. Campinas: Alínea.
- PASQUALI, Antonio (2005). 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, p. 15-48.
- PASTORINI. A (1997). Quem mexe os fios das políticas sociais. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XVIII. N. 53. Ed. Cortez. São Paulo.
- PELIANO, Anna Maria (org). (2006). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: IPEA.

- PEREIRA, Potyara.A.P. (2009). Estado, sociedade civil e esfera pública. In *Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CEFESS/ABESS, p. 285-300.
- ____ (1998). *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania*. Petrópolis: Vozes.
- PITTA, Aurea Maria da Rocha (2001). *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.
- ____ (2006). 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.
- ____ (1995). 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, p. 239-266.
- PITTA, A M. R. e MAGAJEWSKI, F. R. L.(2000). Communication National Policies in time of technological convergence: a close estimation on the health case. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*.
- 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 (1998). *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez.

- RAMOS, M.C (2005). 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, p. 245-253.
- RAMOS, M.C; SANTOS, Suzy dos (orgs). (2007). Políticas de comunicação – buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus.
- RECUERO, Raquel (2009). *Redes sociais na internet*. Porto Alegre: Sulinas.
- RIBEIRO, Lavina Madeira (2001). Comunicação, Cultura e Cidadania no Brasil. *Comunicação e Espaço Público*, Brasília, Ano IV, V. I, n. 02, p. 95-116, ago/dez.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- _____ (1999). *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo (2002). Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.39-84.
- SANTOS, Milton (1997) *Técnica, espaço e tempo – globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec.
- SARDINHA, Antonio Carlos (2011). *Comunicação Pública e participação no conselho gestores de políticas públicas – um estudo de caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul*. 2011. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação – Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho.
- SCANDOLA, Estela (2000) *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.

- SCHUMPETER, J. A (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SIGNATES, L (2009). Comunicação como política pública: da abrangência teórica às questões políticas. *Ser*, Goiânia, v.1, n.1, p.4-19, jul./dez.
- SILVA, Marcelo Kunrath (2007). 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.
- SILVEIRINHA, Maria João (2005). Democracia e reconhecimento: repensar o espaço público. In: BARBALHO, Alexandre. PAIVA, Raquel (orgs.). *Comunicação e cultura das minorias*. São Paulo: Paulus, p.41-70.
- SQUIRRA, S. (2005). Sociedade do Conhecimento. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L (orgs). *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, p.255-265.
- SODRÉ, Muniz (2010). *Antropológica do Espelho – teoria da comunicação linear e em rede*. Rio de Janeiro: Vozes.
- ____ (1990). *A Máquina de Narciso – televisão indivíduo e poder no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.
- ____ (2006).. Eticidade, campo comunicacional e midiaticização. In: MORAES, Dênis de (org). *Sociedade Midiaticizada*. Rio de Janeiro: Mauad, p. 19-31.
- ____ (2007). Sobre a episteme comunicacional. *Matrizes*, São Paulo, n. 01, p.15-26, 01 out.
- ____ (1990). *A Máquina de Narciso – televisão indivíduo e poder no Brasil* São Paulo, Cortez Editora.

- SOUZA, Paulo Henrique de (2007). 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.
- SOUZA, R. L.S de. (2007). A “cordialidade” na gramática política brasileira e seus efeitos na (in) efinição 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, p. 149-174.
- SOUZA, D. B.; VASCONCELOS, M. C. C. (2006). 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.
- STUMPF, Ida Regina; WEBER, Maria Helena (2003). Comunicação e informação: conflitos e interfaces. In: LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. *Epistemologia da Comunicação*. São Paulo: Loyola, p. 121-134.
- TATAGIBA, Luciana (2002). 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, p. 47-105.
- _____ (2004). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, Mário; PERIS-SINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR.
- TEIXEIRA, Ana Claudia C.; MORONI, José Antonio; MARX, Vanessa (2009). 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, p. 81-98.

- TERCEIRO, José B., (1997). *Sociedade digital: do homos@piens ao homo digit@lis*. Lisboa: Relógio D'Água.
- THOMPSON, J. B (1998). *A mídia e a modernidade*. Petrópolis: Vozes.
- TRAVANCAS, Isabel (2006). Fazendo etnografia no mundo da comunicação. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, p. 98-109.
- TRESCA, Laura Conde (2008). *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.
- TORO, José Bernardo (2005). *A construção do público: cidadania, democracia e participação*. Editora Senac Rio: Rio de Janeiro.
- TOURAINÉ, Alain (1994). *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes.
- VANDERLEI, M.I.G; WITT, R.R (2003). 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.
- VEET, Vivarta (coord). (2005). *Ouvindo conselhos: a democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras*. São Paulo: Cortez.
- VERÓN, Eliseo. (1980). *A produção de sentido*. São Paulo: Cultrix.
- VIZER, E.A. (2006). *La trama (in) visible de la vida social – comunicación, sentido y realidad*. Buenos Aires: La Crujía.
- _____ (2007). Movimentos sociais: novas tecnologias para novas militâncias. In: VICENTE, Maximiliano Martins (org.). *Mídia e sociedade – perspectivas*. Bauru: Canal 6, p.09-30.

- _____ (2008). Mídiação e (trans)subjetividade na cultura tecnológica – a dupla face da sociedade midiaticizada. In: FAUSTO NETO, Antônio et al (orgs). *Mídiação e processos sociais na América Latina*. São Paulo: Paulus, p. 31-50.
- WEBER, Maria Helena (1995). Comunicação: estratégia vital para saúde. In: PITTA, Aurea M. da Rocha (org). *Saúde e Comunicação – visibilidades e silêncios*. Rio de Janeiro: Editora Hucitec/Abrasco, p. 151-165.
- WOLF, Mauro (1995). *Teorias da comunicação*. Porto: Presença.
- WOLTON, Dominique (2006). *É preciso salvar a comunicação*. São Paulo: Paulus.
- _____ (2010). *Informar não é comunicar*. Porto Alegre: Sulina.
- WOLTON, Dominique (2004). *Pensar a comunicação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- YIN, Roberto K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman.
- ZÉMOR, P. (2005). *La communication publique*. Paris: Presse Universitaire.