

INFORMAÇÃO ATIVA E EMPODERAMENTO SOCIAL

Mariângela Haswani¹

Resumo

O artigo apresenta recortes conceituais de comunicação pública governamental no concernente às informações necessárias ao exercício de direitos constitucionais, contextualizados no ambiente democrático. Ilustra as classificações apresentadas com dois exemplos de comunicação ativa, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Ministério Público Federal (MPF), em que as informações disseminadas atuam em prol do “poder visível” de Bobbio, pressuposto indispensável à democracia.

Palavras-chave: comunicação pública, cidadania, TSE, MPF.

O presente artigo expõe alguns conceitos da comunicação governamental visando estabelecer as relações entre órgãos públicos e a sociedade, quando se trata de delegar o poder de decisão aos públicos de interesse por meio da informação.

A metodologia contempla um apanhado teórico breve e dirigido a dois órgãos do Poder Judiciário do Brasil que vêm adotando a publicidade ideal para que a população disponha dos instrumentos necessários ao exercício cotidiano da cidadania. Não se trata de estudo de caso, apenas de exemplos.

A escolha de órgãos públicos federais justifica-se pela maior visibilidade das suas ações de comunicação, em nível nacional.

Democracia: o poder em público

A experiência da democracia na cidade-Estado grega deixou muitas heranças, consagradas ao longo do tempo. Entre elas, nos interessa, aqui, a ideia de exposição pública de todo o processo decisório dos temas relevantes para a coletividade. Cidadãos² reuniam-se na *ágora* ou *eclésia*, um local público, para apresentar propostas, acusações,

¹ Doutora pela Universidade de São Paulo (USP), atua como docente pesquisadora na mesma instituição.

² É importante lembrar que, na democracia grega, apenas os patrícios tinham direito à participação.

Escravos e mulheres, por exemplo, eram excluídos do processo. Embora tenha relevância histórica, não se pode comparar aquela forma de democracia às formas contemporâneas, exceto por alguns conceitos que permanecem no momento histórico de hoje..

denúncias e, ainda, debater e deliberar sobre as questões referentes à vida na *pólis*. Todo o processo de discussão e deliberação estava, sempre, exposto à observação pública.

Mesmo quando o ideal dessa democracia direta foi considerado ultrapassado, o caráter público do poder — entendido como aberto ao público, sem segredo — continuou sendo um dos aspectos essenciais na distinção entre Estado democrático constitucional e Estado absoluto e, conforme Bobbio (2000), assinalou a volta do “poder público em público”. Carl Schmitt capta o significado existente entre representação³ e caráter público do poder; ele entende a representação como uma maneira de apresentar, de fazer presente e tornar visível o que, de outro modo, estaria oculto:

A representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas [...]. Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que sua atividade própria seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo. [...] Representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A dialética do conceito repousa do fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo tempo tornado presente (SMITT, 1928, p. 208 apud BOBBIO, 2000, p. 101).

Paralelamente, a teoria do governo democrático apresenta outro tema muito ligado ao “poder visível”: a descentralização, entendida como reposicionamento da relevância política da periferia em relação ao centro. E, nesse ponto, Bobbio admite a proximidade proporcionada pelos meios de comunicação de massa entre atos dos mandatários com seus eleitores, seja pela imprensa, seja pelo *Diário Oficial*, por exemplo. Reforça, porém, que um governo municipal tem a publicidade mais direta, concreta, palpável e, portanto, a “maior possibilidade oferecida ao cidadão de colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível” (2000, p. 102).

Ao passar do ente Estado — permanente e abstrato — para o concretizador dos seus preceitos, o governo — temporário e concreto — chegamos aos padrões e às regras da *administração pública*. É nela que se realizam — em maior ou menor plenitude — as ambições democráticas. Isso porque o nível de desenvolvimento político de um país tem uma boa medida no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, entre o governo e o conjunto dos cidadãos, entre a burocracia oficial e sua clientela (CAMPOS, 1990).

³ O termo *representação*, aqui, é mencionado como o ato político de representar, na democracia representativa.

A autora analisa também o aspecto do fortalecimento do governo central como estratégia internacional de consolidação dos Estados nacionais que, no Brasil, resultou em “acentuada supremacia do Executivo federal sobre os outros níveis (estadual e municipal), bem como sobre outros poderes do governo” (Legislativo e Judiciário, p. 43), supremacia esta motivada pela debilidade das instituições. Esse Executivo “forte e sem freios” atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos, arrecada descontroladamente recursos desses cidadãos e se considera “independente para alocar recursos públicos sem qualquer consideração a critérios como igualdade, representação, participação, transparência” (Idem).

Esse padrão de governo materializa-se em três aspectos da sociedade brasileira — centralização política, centralização administrativa e inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública — e leva o Estado a apossar-se da vida civil das pessoas; “mas a vida do Estado não é pública, porque não é dada ao conhecimento dos cidadãos”, resultando numa corrupção endêmica, descontrolada e poucas vezes punida. Ao ver de Campos, essa tradição de impunidade anula e desmoraliza qualquer tentativa de controle da burocracia, seja interno ou externo (a *accountability*).

Nos governos autoritários e populistas, a burocracia federal toma decisões em nome das clientelas-alvo de seus programas; tecnocratas identificam prioridades nacionais, desenvolvem propostas e fazem escolhas políticas sem qualquer contato com os beneficiários dessas ações. São técnicos com referencial de classe média, sem qualquer contato com os pobres, por exemplo, que elaboram os programas de assistência à pobreza. Anna Maria Campos avalia que

Os tecnocratas acreditam firmemente que não erram; se erram, nunca ficam sabendo, porque se protegem da avaliação de estranhos. Os mecanismos de controle internos à burocracia não consideram o resultado ou impacto dos programas. Em que pese a suspeita de baixo nível de eficiência e eficácia — para nem mencionar efetividade — a ação do governo tende a ocorrer sem qualquer controle. Tal tendência persistirá enquanto não ocorrer a mobilização política (1990, p. 45).

A realização da democracia ocorre na prática e na concretude das ações das administrações públicas. O modelo mencionado, que ainda é predominante na maior parte dos países do continente sul-americano, parece nos remeter para um círculo vicioso: sem mobilização política, o cidadão careceria das informações estatais para conhecer, debater, avaliar e se mobilizar a favor ou contra as políticas públicas. Como as

informações lhe são sonegadas, não há conhecimento, nem debate, nem mobilização sobre os temas do seu interesse.

Essa característica da democracia — presença da publicidade do poder estatal — é fundamental porque sua perspectiva ultrapassa o domínio do Estado democrático de direito, estende-se no horizonte conceitual de *público* e, ligando os campos, estão os elos indispensáveis da *informação* e da *comunicação*.

A informação como ferramenta de empoderamento

Desde que a Lei de Acesso à Informação (LAI) passou a vigorar no Brasil, em maio de 2012, parecia surgir um portal mágico de visibilidade, capaz de informar os cidadãos sobre todos os atos e fatos dos três poderes, em todas as suas instâncias. Na maioria dos casos, no entanto, a publicação encontrada nos chamados *portais da transparência* tem ficado restrita ao campo dos dados. Apenas dados, porém, são insuficientes para posicionar a sociedade sobre os movimentos no cerne dos poderes constituídos. Eles são apenas constatações da realidade, sem contexto, sem parâmetros para comparações e avaliações.

Na tese de doutorado, Haswani (2010) propôs a adoção de um processo comunicacional em que o dado é ponto de partida para acesso a etapas subsequentes, capazes de culminar na realização do “poder visível” de Bobbio, já mencionado anteriormente. A figura 1 apresenta a síntese dessa proposta:

Figura 1 – Processo do dado ao compartilhamento

Dado	<ul style="list-style-type: none"> • constatação de alguma realidade • não tem sentido em si mesmo
Informação	<ul style="list-style-type: none"> • dados contextualizados • adquirem significado
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • pressupõe resposta • permite alternância de fala e escuta
Relacionamento	<ul style="list-style-type: none"> • estar em comunicação por maior tempo • gera conhecimento e intimidade
Diálogo/debate	<ul style="list-style-type: none"> • buscam sintonia entre pontos de vista divergentes e até conflitantes
Participação	<ul style="list-style-type: none"> • todos os envolvidos podem falar e opinar • mas, não deliberam, nada decidem
Compartilhamento	<ul style="list-style-type: none"> • todos os envolvidos podem falar, opinar e deliberar • constitui a plena realização da democracia

Fonte: HASWANI, 2010.

Esse quadro mostra que a *informação* estabelece o ponto de partida na realização da transparência, da *accountability* e os dados são suas células constitutivas: portanto, na possibilidade de empoderamento da sociedade por meio da comunicação emitida ativamente por órgãos públicos. Não é possível garantir escolhas criteriosas ao gosto do cidadão se ele não dispuser das informações que delimitam o perfil daquilo a escolher.

A melhor compreensão desse processo se dá na convergência entre a figura 1 e a tabela 1 da tipologia da comunicação pública governamental. Entre essas classificações, da lavra de autores de diversas correntes e nacionalidades (Rolando, 2002; Zémor, 2005; Mancini, 2008; Faccioli, 2000; Bardoel e d’Haenens, 2008, entre outros), alguns elementos são comuns, mesmo quando há diferenças formais na apresentação.

Tabela 1 – Classificações da comunicação governamental

TIPOLOGIA	DESCRIÇÃO	PRESENÇA NO BRASIL
Comunicação para promoção da imagem	Visa conquistar confiança e aprovação dos cidadãos, seja para angariar colaboração com ações do governo, seja para obtenção de futuro sucesso eleitoral.	A forma mais presente nas inserções publicitárias das instâncias governamentais.
Comunicação	Divulga normas, leis e regulamentos.	Obrigatória pela Constituição Federal é

normativa		publicada nos Diários Oficiais. Critificada pela linguagem empregada e pelos meios em que é divulgada.
Comunicação política	Compreende em seu interior também a comunicação política e, em particular, a comunicação dos partidos políticos. Apresenta divergências entre os principais autores.	Aparece nas entrelinhas das ações governamentais, expondo, com maior ênfase, partidários dos mandatários em exercício dos cargos, notadamente entre personalidades dos poderes Executivo e Legislativo.
Comunicação social	Apresenta como principal característica a presença não só de atores estatais, mas também privados, envolvidos em questões de interesse recíproco, quer na obtenção de vantagens particulares e organizacionais, quer na consecução de ações afeitas fundamentalmente à sociedade como ente coletivo.	
Comunicação de serviço	Informa os cidadãos sobre as diversas formas de funcionamento das repartições públicas, suas normas aplicadas, as prestações (de serviço) oferecidas.	Comum nas campanhas de alistamento militar do Ministério da Defesa e de vacinação contra doenças como poliomielite, entre outras.
Comunicação de responsabilidade social	Promove os interesses de uma empresa ou de um ente, associando-a à defesa do bem-estar do consumidor/usuário e, mais geralmente, de toda a comunidade.	Patrocínio das ciclofaixas na capital paulista – Projeto Conviva – pela Bradesco Seguros.
Comunicação das instituições quase públicas	Pratica estratégias de comunicação com funções de integração simbólica. Defende e promove de fato interesses e pontos de vista que encontram resistência e oposições; sua tentativa é universalizar seus interesses, transformando-os nos de toda a comunidade.	Campanha Ciranda de Livros de doação de livros infantis da indústria química Hoechst – um setor produtivo que oferece muitos e sérios riscos ambientais à sociedade. As coleções foram distribuídas para bibliotecas de todo o país.

Fonte: HASWANI, 2013, p. 128.

No Brasil contemporâneo, duas experiências oriundas do Judiciário são as que mais se aproximam de uma comunicação democrática estatal/governamental, nos termos apresentados neste artigo: a do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a do Ministério Público Federal (MPF). Métodos e resultados das atividades de ambos são bastante distintos, mas voltam a informar o poder constituído para o lado da sociedade.

A informação completa do TSE

O TSE estabelece sua comunicação com base na informação de interesse geral abrangendo todos os aspectos do processo eleitoral, mesmo no hiato de dois anos entre as eleições. Na consecução dessa tarefa, mapeia em detalhe os públicos envolvidos, sejam eles majoritários, sejam minoritários como nichos eleitorais.

Em quatro de maio de 2016, expirava o prazo para acertar pendências que pesavam sobre o documento – título de eleitor – indispensável para obtenção de outros serviços, como passaporte e participação em concursos públicos. Veiculado em rádio, TV, meios impressos e digitais, procurava encontrar o público interessado nas informações do anúncio “Calendário Humano”⁴ (TSE, 2016), meses antes do prazo determinado por lei.

O texto completo é o que se segue:

Coral:

Você tem até quatro de maio
pra resolver a situação
Tirar o título novo
ou transferir de seção
Quanto mais cedo fizer
é melhor pra você
Atualize seu título agora
não deixe para a última hora
Se liga na moral
Quatro de maio é o prazo final
Seu voto é sua voz nesse ano eleitoral
Se liga na moral
Quatro de maio é o prazo final
Mas procure o quanto antes um cartório eleitoral.

Locução:

Não perca o prazo final. Procure um Cartório Eleitoral ou se informe no TRE do seu Estado acessando justicaeleitoral.jus.br. Você tem até quatro de maio.

(disponível em <https://youtu.be/QCbNoRKXFmo>)

A tabela 2 dissecou a letra do jingle, inserindo-a nos elementos da notícia jornalística. A informação aparece completa e indica para o cidadão os endereços para que se desenvolvam, se for necessário ou desejável, as etapas da comunicação e suas subsequentes.

⁴ “Calendário Humano” porque a imagem mostra a página de maio de um calendário no qual, em cada dia do mês, há uma pessoa cantando o jingle (na TV), com a data quatro de maio em destaque.

Tabela 2 – Trechos do jingle “Calendário Humano”

O QUE	Tirar o título novo ou transferir de seção
QUEM	Você (eleitor)
QUANDO	Até quatro de maio
COMO	Procurando o cartório eleitoral
ONDE	Cartório eleitoral da sua cidade ou site do TRE do seu Estado
POR QUE	Seu voto é sua voz neste ano eleitoral

Fonte: TSE

Passado esse período, o Tribunal segue fornecendo informações sobre os passos seguintes a serem cumpridos até o dia da eleição: lembrete da data, atividades de propaganda proibidas por lei, trajes apropriados para comparecimento às urnas, confiabilidade da urna eletrônica, locais diferenciados para receber eleitores com necessidades especiais, como votar (para candidatos majoritários e proporcionais), voto consciente.

Assim que os eleitos são titulados e tomam posse dos seus cargos, o TSE retorna com informações de educação para a cidadania, como a “Campanha Fiscalização 2017” com textos como “o papel do eleitor não acaba no voto” e “acompanhe o trabalho do prefeito e dos vereadores”. Em muitos momentos, o TSE informa para mobilizar: “cobre, fiscalize, participe”, “a cidade é sua, é de todos nós”.

Com esses projetos, a justiça eleitoral cumpre as exigências legais de visibilidade (comunicação normativa), menciona a existência do serviço ao cidadão e como acessá-lo (comunicação de serviço) e assina suas peças com o slogan “Justiça eleitoral – a justiça da cidadania” (comunicação para promoção da imagem) em todos os meios disponíveis – internet, rádio, TV, impressos - com linguagem acessível à população. As campanhas atuais e passadas permanecem disponíveis ao cidadão no portal do TSE.

A força mobilizadora da comunicação do MPF

O Ministério Público Federal (MPF) adota outra conduta na disseminação ativa de informações capazes de empoderar a sociedade no seu cotidiano de cidadã.

Mantém, no meio digital Youtube, o *Canal MPF*, expondo um extenso leque de vídeos sobre temas tratados pelo órgão. Diferencia-se da comunicação do TSE porque não se limita a fornecer a informação como porta de entrada para o processo rumo ao compartilhamento: avança para além do relacionamento e provê o cidadão de pontos de vista diferentes e até divergentes para o debate de temas emergentes ou permanentes na sociedade, provoca a audiência para a mobilização em torno de direitos já consagrados e de leis em tramitação nas casas legislativas que envolvam a restrição a outros direitos, ainda em discussão.

O vídeo “Seu direito, nosso dever. Sim ao poder de investigação do MP!”, por exemplo, apresenta o seguinte texto:

O Ministério Público existe para defender a democracia e os direitos da sociedade. Graças às investigações do Ministério Público milhares de ações criminais foram levadas à Justiça nos últimos anos, ajudando a enfrentar a corrupção, o crime organizado, o tráfico de pessoas e outros crimes. Denuncie a violação dos seus direitos. Não deixe que apaguem a sua voz. Acesse www.mpf.mp.br e veja onde fica o MPF mais perto de você. Ministério Público Federal – seu direito, nosso dever. (<https://youtu.be/sfkjNSSmA7s>)

Essa peça foi produzida na ocasião em que o Congresso Nacional pretendia votar a lei proibindo o MPF de conduzir investigações, inclusive aquelas sobre corrupção, capazes de envolver partidos e personalidades políticos, principais interessados em impedir as operações. Embora os acessos ao Canal numericamente sejam pouco significativos, os vídeos disponibilizados tratam de uma enorme variedade de assuntos: educação infantil, meio ambiente, corrupção, direitos de idosos, demarcação de terras indígenas, entre outros.

A principal característica da comunicação do MPF é a oferta de informações para a mobilização social em torno da garantia de direitos constitucionais. Isso fica mais flagrante na investigação dos episódios de corrupção, como o Mensalão do PT e a atual Operação Lava Jato. Nos dois casos, o MPF dá a conhecer a rotina cotidiana das investigações, permitindo acesso de cidadãos e da imprensa a todos os eventos envolvidos.

Tão logo uma nova fase seja deflagrada, reúnem-se o juiz condutor do processo, promotores e os demais investigadores envolvidos em subáreas e se apresentam em entrevista coletiva. Primeiro, há um relato detalhado dos objetivos e ações referentes à operação. Na sequência, os jornalistas presentes fazem suas perguntas: exceto questões que envolvem segredo de justiça, nada fica sem resposta. Além da transmissão pela *TV Justiça*, a maioria dessas coletivas é oferecida na íntegra e em tempo real por outras emissoras de TV e algumas de rádio, internet; esses meios e os impressos mantêm, ainda, o assunto editado em sua programação jornalística regular, como objeto de discussões televisivas, prolongando a vida útil das informações.

Com essa conduta, o MPF estabelece o vínculo da sociedade ao processo do dado ao compartilhamento e permite aos interessados opinar, debater e fazer escolhas acertadas, sejam de apoio ou repulsa, aos atos e fatos do poder constituído e, ainda, mobilizarem seus grupos a favor ou contra ações, personalidades ou instituições públicas.

A campanha “10 medidas contra a corrupção”, deflagrada pelo MPF para obter apoio da população ao tema (apresentada como iniciativa popular de projeto de lei). Para isso, criou um ambiente específico no site do Ministério em que esclarece, ponto a ponto, cada uma das propostas. Para promover o debate das ideias, disponibiliza a opinião de especialistas, em artigos também publicados no site.

Reuniu, em poucas semanas, mais de dois milhões de assinaturas.

Democracias pressupõem escolhas de interesse de cada grupo, de cada cidadão. Para tanto, quaisquer decisões exigidas à sociedade precisam – necessariamente – ser alimentadas pelos órgãos públicos das informações que constituem a construção de juízos de valor favoráveis ou contrários às decisões e, antes disso, todos os trâmites necessários ao exercício da cidadania.

Os exemplos do TSE e do MPF apresentam excertos das ações de comunicação dos dois órgãos públicos: o primeiro disponibiliza todas as informações necessárias ao cumprimento do dever de votar em eleições, o segundo exorta a sociedade à mobilização em defesa dos seus direitos.

Ambos contemplam, ainda, a comunicação normativa, a comunicação de serviço e a comunicação para promoção da imagem, exclusivas de órgãos públicos na classificação de comunicação pública governamental e as informações indispensáveis ao exercício do poder cidadão.

Referências

- BARDOEL, J.; d'HAENENS, L. "Beyond market mechanisms and government regulations". *European Journal of Communication*, Sage Publications, v. 19, n. 2, p. 165-194, 2004.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. 9. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CAMPOS, A. M. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?" *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 90 (2), fev./abr. 1990.
- CANAL MPF (2017) – disponível em <https://www.youtube.com/user/tvmpf>
- FACCIOLI, F. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.
- HASWANI, M. São Paulo, 2010. *A comunicação estatal como garantia de direitos constitucionais: foco no Brasil, Colômbia e Venezuela*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. Universidade de São Paulo.
- MANCINI, P. *Manuale di comunicazione pubblica*. 5. ed. Bari: Editori Laterza, 2008.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2017) - <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>
- ROLANDO, S. *Comunicazione pubblica*. Modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino. Milão: Ore, 1992.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2017) – disponível em <http://www.tse.jus.br>
- ZÉMOR, P. *La communication publique*. (1995) 3. ed. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2005. (Col. Que sais-je?).