



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Nathália Fernandes Junqueira Dias

**POLÍTICA E COMUNICAÇÃO:
O papel da comunicação na política pública do Programa Brasileiro
de Combate à AIDS (1998-2002)**

BRASÍLIA/JULHO/2017

Nathália Fernandes Junqueira Dias

**POLÍTICA E COMUNICAÇÃO:
O papel da comunicação na política pública do Programa Brasileiro
de Combate à AIDS (1998-2002)**

Dissertação apresentado ao Centro
Universitário Unieuro, como requisito parcial
do Curso de Mestrado em Ciência Política,
para obtenção do título de Mestre.

Orientador(a): Prof^o Dr. Manoel Santana
Cardoso

BRASÍLIA/JULHO/2017

Elaborada pela biblioteca

Nathália Fernandes Junqueira Dias

**POLÍTICA E COMUNICAÇÃO:
O papel da comunicação na política pública do Programa Brasileiro
de Combate à AIDS (1998-2002)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Manoel Santana Cardoso

Prof. Doutor Vicente Fonseca

Profa. Doutora Ana Luísa de Castro Almeida

BRASÍLIA/JULHO/2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço de antemão a Deus por ter me dado capacidades intelectuais para progredir sempre em meus estudos.

À minha família, aos meus amigos e ao parceiro Lucas, pelo apoio, paciência e compreensão em momentos delicados.

Ao professor e orientador Manoel Santana Cardoso, companheiro de caminhada ao longo do curso. Posso dizer que a minha formação, inclusive pessoal, não teria sido a mesma sem a sua ajuda.

Aos entrevistados que disponibilizaram tempo e credibilidade para com a dissertação, com a intenção de transmitir conhecimento.

Por fim, a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a minha formação acadêmica e conclusão de mais uma etapa.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”

Arthur Schopenhauer

RESUMO

O presente trabalho traz à discussão o papel da comunicação em ações de política pública, especificamente na área da saúde, e, em especial, na Campanha Nacional de Combate à AIDS. O objetivo geral desta pesquisa é evidenciar como a comunicação no âmbito de uma política pública foi usada pelo Estado, resultando no reconhecimento mundial do programa brasileiro. Para dar embasamento ao presente estudo, é discutido os conceitos de Estado e Estado Moderno, tendo como cenários as teorias clássicas da comunicação e o conceito de políticas públicas, estas consideradas como importantes ferramentas de atuação do Estado junto à sociedade. Max Weber, Pierre Bordieu, Michéle, Armand Matterlert e Jurgen Habermas consolidam a base teórica da pesquisa. Diante desse contexto, considera-se parcialmente confirmada a hipótese da pesquisa, sendo que quanto mais democrático é o regime político, mais relevante é o papel da comunicação na sociedade.

Palavras-chave: Política Pública, Comunicação, Publicidade, Saúde, Aids

ABSTRACT

This paper discusses the role of communication in public policy actions, specifically in relation to health, and especially in the Brazilian National Campaign to Combat AIDS. The general goal is to show how communication within a public policy was used by the State, resulting in the worldwide recognition of the Brazilian program. In order to support the research, is discussed the concepts of State and Modern State, which has as scenarios the classic theories of communication and the concept of public policies. These concepts are considered important tools for the State to act with society. Authors such as Max Weber, Pierre Bourdieu, Michèle, Armand Matterlert and Jurgen Habermas consolidate a strong theoretical background to this research. In light of this context, is partially confirmed the hypotheses which the communication is more relevant when political regime is the democracy.

Keywords: Public Policies, Communication, Publicity, Health, Aids

ABREVIATURAS

AIDS ou SIDA – Síndrome da imunodeficiência adquirida

ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

COAS - Centro de Orientação Sorológica

CP – Comunicação Pública

DST – Doença Sexualmente Transmissível

IC – Indústria Cultural

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais

MMWR - *Morbidity and Mortality Weekly Report*

ODM - Objetivo de Desenvolvimento do Milênio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

Secom - Secretaria de Comunicação da Presidência da República

TAC – Teoria do Agir Comunicativo

TARV – Tratamento Antirretroviral

TC – Teoria Crítica

UNAIDS – Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS

WOGA -*Wrath of God Syndrome* – Síndrome da Ira de Deus

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Mapa Mental	25
Figura 02 – Tabela Macro Modelo de Processos de Comunicação.....	38
Figura 03 – Montagem de Imagem	44
Figura 04 – Tabela Comunicação Pública	50
Figura 05 – Brasil Possui Menor Índice de Mortes por Aids	69
Figura 06 – Aids no Brasil	70
Figura 07 – Publicidade HIV/AIDS	73
Figura 08 – Portal da Saúde: DST-AIDS/Hepatites Virais	74
Figura 09 - Portal da Saúde: DST-AIDS/Hepatites Virais 2	74
Figura 10 – Incidência de AIDS no Brasil.....	86
Figura 11 – Evolução por Casos de AIDS por Região	87

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPITULO I - ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E COMUNICAÇÃO	15
1.1 O ESTADO E AS TEORIAS DA COMUNICAÇÃO.....	15
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO ÁREA DE CONHECIMENTO	26
1.3 A COMUNICAÇÃO E O PROCESSO COMUNICACIONAL	34
1.3.1 PROPAGANDA E PUBLICIDADE	39
1.4 COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL X PÚBLICA.....	45
CAPÍTULO II - COMUNICAÇÃO COMO FERRAMENTA DO ESTADO	51
2.1 A COMUNICAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA ENQUANTO PROPAGANDA E MÍDIA.....	51
2.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	58
2.3 POLÍTICA PÚBLICA DA SAÚDE FACE À EPIDEMIA DA AIDS (1998-2002)..	64
CAPÍTULO III - METODOLOGIA E RESULTADO DA PESQUISA.....	75
3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	75
3.2 RESULTADOS DA PESQUISA.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

INTRODUÇÃO

Como o Estado utiliza a comunicação no sentido de conferir sentido em suas ações? Diante desse questionamento, busca-se elucidar como a propaganda opera nas políticas públicas, especificamente aquelas direcionadas à saúde, e, em especial na área saúde. No caso aqui tratado, a Campanha Nacional de Combate à Aids, realizada no Brasil, de 1998 a 2002, foi o objeto de nosso estudo. E a pergunta acima foi aquela que guiou nossa pesquisa. A presente pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa Unieuro (Anexo I).

A temática da dissertação está inserida na linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Cidadania. A escolha pelo tema deu-se a partir de uma inquietação pessoal, no que concerne à comunicação e seu papel nas políticas públicas; qual é o seu grau de importância, e como atual. Existe a intenção de verificar a relação das políticas públicas como mecanismo de fala do Estado para com a sociedade em um período histórico específico, durante a campanha de combate à AIDS.

Elucidar o papel e a importância da propaganda enquanto instrumento da política pública são o objetivo geral. Ou seja, compreender como a propaganda foi importante na introdução da Política Pública na Campanha Nacional de Combate à Aids.

Em linhas gerais, trata-se de uma pesquisa bibliográfica-exploratória, com abordagem qualitativa, de natureza aplicada e método hipotético-dedutivo. O tema escolhido para o estudo de caso foi averiguar o papel da comunicação como instrumento de política pública, especificamente no âmbito do Programa Nacional de Combate à Aids.

Sendo assim, no primeiro capítulo discute-se a atuação do Estado, mais especificamente, o Estado Moderno, em paralelo com as políticas públicas, perpassando pela teoria da comunicação. Cabe destacar que a comunicação, enquanto área do conhecimento e as políticas públicas, enquanto ferramentas de atuação do Estado, são os protagonistas dessa pesquisa.

A discussão teórica tem como base os trabalhos de Nicolau Maquiavel e Weber. Ambos são tratados de forma concisa, assim como Pierre Bordieu, no que tange ao Estado e seu poder físico e simbólico imposto à sociedade.

Esse primeiro capítulo contém subcapítulos que formam a espinha dorsal da pesquisa, ou seja, o marco teórico. São eles: o Estado e as teorias da comunicação; Políticas Públicas enquanto área de conhecimento; a comunicação e o processo comunicacional no âmbito da propaganda e publicidade; e comunicação governamental em contraste com a comunicação pública.

No que versa à comunicação, Zander Campos Silva, Barbosa e Rabaça e Mário Erbolato contribuem com nossa discussão referente ao conceito de comunicação. O historiador Francisco Miranda auxilia quanto à propaganda e sua função no regime nazista da Alemanha. Jorge Duarte, Elizabeth Brandão, Pierre Zémor e Ana Lúcia Novelli nos guiam em nossa discussão sobre Comunicação Pública.

Muniz Sodré, Juan Diaz Bordenave são os autores que, juntamente com DeFleur e Ball-Rokeach trazem o embasamento às discussões referentes à evolução da comunicação. Kotler e Keller, estabelecem as bases para nossa análise do modelo de processo de comunicação, área consagrada no campo das teorias da administração.

Gilberto Hochman, Marte Arretche, Eduardo Marques, Robert McNamara, Roosevelt Brasil Queiroz conceituam política pública, mas H. Lasweel, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são considerados os fundadores desta área. Thomas Dye, B.G. Peters, Gobert e Muller, Maria das Graças Ruas e Theodore J. Lowi são os autores que nos dão suporte conceitual, em relação a tais temas.

As premissas do primeiro capítulo dão embasamento para a construção do segundo capítulo, que é bibliográfico, abordando a comunicação como ferramenta do Estado. Aqui, engloba-se a comunicação na política pública enquanto publicidade e mídia, o processo de elaboração e implementação de uma política pública, e a política pública na saúde face à epidemia da Aids.

Por fim, metodologia e análise fundamentam o terceiro capítulo, que mostra o caminho percorrido até aqui. Adotar uma metodologia significa escolher um percurso pela qual a dissertação vai trilhar. Esse caminho, algumas vezes, tem que ser reinventado a cada etapa. Aqui, o pesquisador descreve os princípios teóricos e estabelece as orientações práticas que o fará pensar criticamente acerca da temática proposta.

Essa dissertação apresenta a pesquisa de campo como a realização das entrevistas, pesquisas bibliográficas e descrição do método utilizado, dialogando com as teorias apontadas no primeiro capítulo.

O método adotado é o dedutivo com abordagem qualitativa, fundamentado em um estudo bibliográfico exploratório no que versa aos documentos históricos. É empírico, baseando-se em entrevistas agendadas com autoridades pertinentes aos respectivos casos citados.

Explora-se as fontes primárias, como o Ministério da Saúde, Unids e seus periódicos anuais com estatísticas em relação à Aids, assim como as fontes secundárias, destacando as entrevistas realizadas com autoridades e livros.

O Diretor Geral da Fiocruz, Gerson Penna; a médica sanitária Adele Benzaken e o comunicador Nelson Penteado contribuíram com informações relevantes que deram à luz aos questionamentos.

Nota-se que esta dissertação tem relevância acadêmica e social no que se refere à construção do saber e conhecimento bibliográfico, o que podemos notar na prática, no processo de elaboração da política pública.

CAPITULO 1

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E COMUNICAÇÃO

1.1 O ESTADO E AS TEORIAS DA COMUNICAÇÃO

Nicolau Maquiavel (1469-1527), autor de *O Príncipe*¹, foi um pensador político florentino, viveu no período renascentista e é considerado o pai da ciência política. O autor fez de sua obra um manual de ação política. Segundo Marciliano Marques Moreira², Maquiavel era um dos funcionários mais aclamados da Segunda Chancelaria de Florença, na Itália, um dos órgãos máximos da administração republicana, daquela cidade-estado.

Maquiavel era intitulado como Secretário – aquele que detinha e manipulava os segredos do Estado - e considerava a informação a fonte do poder. O autor construiu sua teoria política “a partir da combinação de experiência concreta no trato da coisa pública com a observação aguda do processo político”³.

Em sua obra, Maquiavel discorreu sobre como deveria ser o poder político exercido sobre uma nação, estabelecendo formas de relacionamento entre o monarca para com o clero, a nobreza, o povo. É ele quem levanta a indagação, a qual passa na reflexão de muitos governantes: é melhor ser adorado que temido ou temido que adorado? Essa reflexão guiará esta pesquisa, no que se refere à importância da comunicação entre os governantes e a sociedade no âmbito das políticas públicas de saúde.

Em *O Príncipe*, Maquiavel propõe-se a analisar o poder e as condições pelas quais um monarca absoluto – o príncipe – é capaz de conquistar, reinar e manter seu reinado no poder. Em suma, é um manual sobre como os governantes devem se comportar e governar perante seus súditos.

¹ MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**: Comentado por Napoleão Bonaparte. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007. 214 p. Tradução de: Pietro Nassetti.

² Idem.

³ Ibidem, p 12.

Em outro momento histórico e voltado para objetivos distintos, Pierre Bourdieu (1930-2002)⁴, também falando sobre o poder e em diálogo próximo com Max Weber (1864-1920), destaca que o Estado tem o monopólio legítimo da violência física e simbólica. A violência simbólica explica a dominação em uma sociedade de classe e na sociedade do dominante e do dominado. Os dominados pensam com as categorias mentais herdadas dos dominantes. Por exemplo, o letrado sobre o leigo. O Estado exerce essa violência simbólica sob o indivíduo, criando estruturas psicológicas e formas de percepção e de pensamento que reforçam a dominação.

O poder simbólico é um dos temas aos quais Bourdieu se dedicava. Para ele, o poder simbólico é invisível e só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que estão sujeitos a esse poder ou mesmo daqueles que o exercem.

Passando de Estado para Estado moderno, Weber⁵ afirma que sua concepção estaria relacionada ao controle do poder estatal por uma burocracia militar ou civil. Para este autor, o Estado é “uma relação de homens dominando homens, mediante violência considerada legítima”⁶. Os movimentos mundiais do final do século XIX e a I Guerra Mundial (1914-1919) foram o que serviram como cenário para as reflexões que impulsionaram Weber a apresentar seu conceito de Estado.

Conforme Weber⁷, o Estado enquanto instituição moderna tem a finalidade de gerenciar e coordenar a sociedade e tem uma atuação diferenciada, por possuir um poder político, por meio do monopólio legítimo da força. O autor acredita que a proposta de modelo ideal para o funcionamento do Estado moderno é a racionalidade. Por racionalidade, entenda-se um sistema burocrático de gerenciamento, ancorado em funcionários (burocratas), especializados, de modo a fazer com que o Estado cumpra as funções que dele se esperam.

Essa transformação de Estado para Estado moderno⁸ deu-se devido mudanças político-sociais, como o Estado feudal, Estado absolutista e Estados liberais, modelo no qual a representação política se fortalece, estabelece os direitos do homem e dos cidadãos, e funda a divisão de poderes marcando o surgimento dos Estados democráticos existentes nos dias atuais.

Como ferramenta do Estado moderno, a comunicação faz refletir

⁴ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand Brasil. 1989.

⁵ WEBER, Max. **A ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1997.

⁶ Idem. Pg, 57.

⁷ Op. citatum.

⁸ Op. citatum.

manifestações culturais, veiculando formas de expressão entre a política e a sociedade (a partir daí surge a comunicação pública), bem como apresenta e discute problemas nela inseridos. A função da comunicação é informar. Logo, ser objetivo e imparcial são as principais características do que se vai informar e como informar. Reforça-se, assim, claramente, o poder da comunicação⁹, desde os tempos primeiros e, mais fortemente, no estado moderno.

Conforme Mauro Wolf¹⁰, teorias da comunicação são estudos acadêmicos que pesquisam os efeitos, origens e funcionamento da comunicação em suas vertentes tecnológicas, sociais, políticos e econômicos. Inicialmente, as pesquisas basearam-se no rádio, por seu efeito social e por ser amplamente aceito. Segundo Wolf, o largo e rápido alcance do rádio, o levou a ser utilizado pelos estados totalitários emergentes na Europa já no período entre as guerras.

O autor ainda ratifica que esses fenômenos nessa ciência “englobam psicologia, filosofia e sociologia, dependendo do tipo de abordagem e dos objetivos da pesquisa”¹¹.

Não é possível falar em teoria de comunicação sem falar da Teoria Hipodérmica. Essa é considerada a base da comunicação, uma vez que ela estuda o efeito da propaganda e da mídia, no que se refere a manipulação dos meios sobre o cotidiano das pessoas e no modelo comportamental¹², em que a pessoa responde automaticamente a um estímulo quando este já ocorre cotidianamente. Ou seja, o indivíduo reage isoladamente com as ordens e sugestões dos meios de comunicação. Ela também é denominada Teoria da Bala Mágica, de modo que a informação consegue atingir seu objetivo assim como uma bala saindo de uma arma de fogo – um efeito hipodérmico. É imediatamente aceita.

Charles R. Wright¹³ ressalta que “todo membro do público de massa é pessoal e diretamente ‘atacado’ pela mensagem”. Esta frase sintetiza a posição sustentada por essa teoria.

O segmento da teoria hipodérmica coincide com o período das duas

⁹ DUARTE, Jorge. Org. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. Ed: Atlas. São Paulo, 2013

¹⁰ WOLF, Mauro. **Teorias das Comunicações de Massa**. 1º edição. São Paulo: Martins Fontes. 2003. Tradução: Karina Janini

¹¹ Op. Citatum, pg. 81.

¹² Op. citatum, pg.10,11.

¹³ WRIGHT, C.R. **Mass Communications**: A sociological approach, 2º ed., Random House, New York, 1975.

guerras mundiais e com a propagação das comunicações de massa em larga escala, representando a primeira reação que esses fenômenos provocaram entre os pesquisadores. Ela está inserida na *Mass Communication Research*¹⁴ (Pesquisa de Comunicação de Massa), que teve início nos Estados Unidos na década de 20. A pesquisa guiou os estudos sobre a relação e interação entre os meios de comunicação de massa, assim como os comportamentos dos indivíduos na sociedade.

O pioneiro estudioso a estudar o impacto da propaganda foi Harold D. Lasswell (1902–1978), “com a primeira peça do dispositivo conceitual da corrente da *Mass Communication Research*”¹⁵, em 1927. É em seu livro *Propaganda Techniques in the World War*, que o autor se dedica a tratar das lições apreendidas na I Guerra Mundial (1914-1918), quanto ao uso da comunicação. Segundo Lasswell, os meios de comunicação de massa surgiram como instrumentos indispensáveis para a “gestão governamental das opiniões”¹⁶, partindo das técnicas de comunicação, do telégrafo e do telefone para o cinema.

Para Lasswell

Propaganda rima, daí por diante, com democracia. A propaganda constitui o único meio de suscitar a adesão das massas; além disso, é mais econômica que a violência, a corrupção e outras técnicas de governo desse gênero [...] pode ser utilizada tanto para bons como para maus fins¹⁷.

Fica explícito que essa visão legitima uma representação da onipotência da mídia, considerada ferramenta de “circulação eficaz de símbolos”¹⁸. Em sua obra, Mattelart¹⁹ ratifica a ideia que prevalece no pós-guerra, de que a derrota das forças alemãs se originou, entre outros fatores, do fortemente uso da propaganda por parte dos Aliados.

Logo, sob a ótica autoral, a teoria hipodérmica pode ser encaixada ao tema proposto nesta pesquisa, uma vez que com o surgimento de uma nova prática

¹⁴ MATTELART, Michéle e Armand. **História das teorias da comunicação**. 16ª edição. Ed. Loyola Jesuítas. 2014. Pg 12 Tradução: Luiz Paulo Rouanet

¹⁵ MATTELART, Michéle. MATTELERT, Armand. **História das teorias da comunicação**. 16ª edição. Ed. Loyola Jesuítas. 2014.p. 36.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibidem, p. 37.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

comunicativa, fundamentada em instrumentos eletrônicos como o acesso à internet, aumentando consideravelmente o alcance das mensagens, instalando o que hoje chamamos de comunicação de massa.

A teoria hipodérmica estabelece forte vínculo com a psicologia behaviorista, que se baseia na observação das mudanças de comportamentos dos indivíduos a partir da relação entre estímulo e resposta, sendo que todo estímulo (modificações externas ao indivíduo) elicia uma resposta do organismo. Da mesma forma a teoria hipodérmica considera uma relação direta entre a exposição às mensagens e a mudança de comportamento dos indivíduos, uma vez atingindo seu público com sucesso, o conteúdo de uma mensagem poderia manipular, induzir a pessoa a adotar determinada conduta ou comprar um produto²⁰.

Acerca das teorias que norteiam esta pesquisa, considera-se relevante os trabalhos desenvolvidos pela chamada Escola de Frankfurt e os elementos conceituais ali desenvolvidos, com a intenção de dar base às questões que ainda serão discutidas. Julgamos tal procedimento pertinente, do ponto de vista conceitual no sentido de dar embasamento a qualquer postura crítica em relação à comunicação massiva, devido à mídia influenciar em todo o cotidiano social.

A Escola de Frankfurt com forte orientação marxista, embora crítica, foi fundada por um grupo de pensadores e cientistas sociais alemães, e é associada ao Instituto para Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt – este criado por Max Horkheimer e Friedrich Pollock em 1923. O Instituto tinha, entre os seus muitos objetivos, fazer uma busca histórica das lutas do movimento operário alemão. Em 1929, Max Horkheimer assumiu a direção da Escola e alterou a linha de pesquisa para compreender melhor as interações entre Modernidade e problemas sociais²¹, a partir de uma visão crítica do marxismo então vigente.

Porém, conforme Mauro Wolf²², em decorrência do período nazista, a Escola fecha em meados dos anos 30, mudando sua sede para Genebra e, posteriormente, em 1953, para a cidade de Nova York. No continente norte-americano a Escola filia-se à Universidade de Columbia.

²⁰ VIEIRA, Allan Victor Castro; FREITAS, Jéssica Colaço de. A teoria hipodérmica e sua aplicabilidade na publicidade infantil. Intercom: Universidade Federal do Ceará, 2013.

²¹ MATTELART, Michéle. MATTELERT, Armand. **História das teorias da comunicação**. 16ª edição. Ed. Loyola Jesuítas. 2014.p. 74.

²² WOLF, Mauro. **Teorias das Comunicações de Massa**.. op cit, p. 72 et seq

Há dois momentos mais marcantes que emergem da Escola de Frankfurt: a primeira geração da escola, com estudiosos como Theodor Adorno (1903-1969) e Max Horkheimer, Walter Benjamin (1892-1940), Erich Fromm (1900-1980) e Herbert Marcuse (1898-1979), foi a que deu início aos trabalhos. Uma segunda geração, que é marcada, especialmente, por Jürgen Habermas, sucede a primeira. Apesar do viés esquerdista da Escola de Frankfurt, os autores não possuíam dogmas partidários.

Em 1950, Adorno e Horkheimer voltam à Alemanha e após três anos o Instituto é aberto oficialmente. A partir daí, começam a surgir as pesquisas sociais, como a Teoria Crítica (TC), o estudo sobre a mudança estrutural na esfera pública e a Teoria da Ação Comunicativa (TAC). Estas três teorias, em alguma medida, vão conferir embasamento ao estudo aqui proposto.

A Teoria Crítica, conforme G. E. Rusconi²³, identifica-se historicamente no grupo de estudiosos que recorreu ao *Institut für Sozialforschung* (Instituto de Pesquisa Social) de Frankfurt. O autor ainda ressalta que “a teoria crítica pretende compreender o sentido dos fenômenos estruturais, primários, da sociedade contemporânea, o capitalismo e a industrialização”. Quer dizer, é uma teoria da sociedade que implica uma avaliação crítica da própria construção científica.

Marcuse afirma enfaticamente que

os fins específicos da teoria crítica são a organização da vida em que o destino dos indivíduos dependa não mais do acaso e da cega necessidade de relações econômicas incontroladas, mas da realização programada das possibilidades humanas.²⁴

Em outras palavras, a Teoria Crítica (TC) estuda as estruturas sociais, revelando que a ciência social não deve se reduzir à técnica e pesquisa, de seleção e classificação de dados objetivos, sem levar em conta as implicações sociais.

A Teoria Crítica é estudada por estudiosos da primeira e segunda gerações da Escola de Frankfurt. Entretanto, cada pesquisador concentrou em uma linha resultante da teoria. Adorno e Horkheimer criaram o conceito de Indústria Cultural

²³ RUSCONI, G.E. **La teoria critica dela società**, I1 Mulino, Bologna. 1968. P.38.

²⁴ MARCUSE, C. **La società di massa**. Analisi di moderne teorie sócio-politiche, Edizioni di Comunità, Milano. 1967, p. 29 apud Rusconi, 1968.

(IC)²⁵, onde apresentam características da cultura transformada em mercadoria, desde a sua manipulação e as mensagens ocultas enraizadas.

Adorno e Horkheimer criaram esse conceito que se tornou central para os estudos culturais e as análises de mídia. Os autores foram influenciados pela experiência traumática do nazismo, período em que os alemães utilizaram os meios de comunicação de forma sistemática para tomar o poder e nele manter-se²⁶.

Para os autores²⁷, na contemporaneidade, a IC está presente nos mais diversos momentos do nosso cotidiano: editoras, gravadoras, rádio, provedores de conteúdo para internet, cinema etc. Nessa indústria, o lucro orienta a produção. A criação industrial é eliminada em virtude dos estereótipos.

Os produtos da indústria cultural podem ter a certeza de que até mesmo os distraídos vão consumi-los abertamente. Cada qual é um modelo da gigantesca maquinaria econômica que, desde o início, não dá folga a ninguém, tanto no trabalho quanto no descanso, que tanto se assemelha ao trabalho. É possível depreender de qualquer filme sonoro, de qualquer emissão de rádio, o impacto que não se poderia atribuir a nenhum deles isoladamente, mas só a todos em conjunto na sociedade. Inevitavelmente, cada manifestação da indústria cultural reproduz as pessoas tais como as modelou a indústria em seu todo²⁸.

Sendo assim, na Indústria Cultural tudo se transforma em negócio. O indivíduo torna-se objeto de captura da mecanização provocada por essa indústria. Adorno ressalta que “só se pode escapar ao processo de trabalho na fábrica e na oficina adequando-se a ele no ócio”. A IC estabelece uma espécie de comércio fraudulento, prometendo satisfação das vontades, mas na verdade as frustra. Ou seja, os bens culturais são feitos no mesmo molde da produção cultural.²⁹

²⁵ Conforme Sérgio Adorno e Max Horkheimer, o termo Indústria Cultural (antes chamada de cultura de massa) foi usada pela primeira vez na obra *Dialética do Esclarecimento* (1947) para designar que o homem nessa indústria é um mero instrumento de trabalho e de consumo, a qual perde a capacidade de autonomia, independência, sendo capaz de julgar e/ou decidir conscientemente. Exemplos de indústria cultural: rádio, televisão, cinema, revistas e jornais.

²⁶ ADORNO, Theodor W, HORKHEIMER, Max. **A dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995, p. 57.

²⁷ Idem.

²⁸ ADORNO, Theodor W, HORKHEIMER, Max. **A dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995, p. 60.

²⁹ ALMEIDA, Verbena Córdula. **Comunicação e pós-modernidade: parâmetros para reflexão**. Salvador: Faculdade 2 de Julho, 2007. 9 p. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/almeida-verbena-comunicacao-e-pos-modernidade.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

Jürgen Habermas, pesquisador da segunda geração da Escola de Frankfurt e assistente de Adorno, propôs-se a estudar, entre diversos outros temas, a Mudança Estrutural na Esfera Pública³⁰, objeto de sua tese em 1962. Para ele, seu objeto de estudo, a esfera pública burguesa – que antes possuía consciência analítica – foi transformada e dominada pelo consumismo, levando a perda de seu caráter e conteúdo crítico. Habermas destaca que os termos ‘público’ e ‘esfera pública’, relevantes na obra, passaram por transformações ao longo da história.

A origem do conceito “esfera pública burguesa”, por Habermas, vem da Grécia Antiga, onde havia uma separação entre as esferas pública e privada e que, neste caso, os membros da família viviam submetidos ao patriarca. O patriarca, por sua vez, podia exercer sua liberdade na esfera pública, onde era permitido aos homens serem livres e deliberativos. O conceito de esfera pública burguesa passou por modificações teóricas, refletindo às mudanças sociais, econômicas e políticas, que ao longo dos séculos influenciou a concepção de espaço público³¹.

A esfera pública burguesa é apresentada pelo autor como a reunião de pessoas privadas que discute com o Estado sobre as decisões que influenciarão o mercado de troca de produtos e de trabalho social.

Esse quadro histórico construído por Habermas “vê o declínio do espaço público que se desenvolvera com a constituição de uma opinião pública em fins do século XVII na Inglaterra, e na França no século seguinte”³². Conforme Habermas, a esfera pública era entendida como

espaço de mediação entre Estado e sociedade, que permite a discussão pública em um reconhecimento comum da força da razão e a riqueza da troca de argumentos entre indivíduos, confrontos de ideias e de opiniões esclarecidas³³.

Segundo Habermas, pertence à esfera pública o homem portador de opinião pública. Ou seja, a esfera pública constitui-se no espaço independente da

³⁰ HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398p.

³¹ OLIVEIRA, Vânia Aparecida **Rezende de. Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 12. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2010. 7 p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n4/13.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

³² MATTERLART, A; MATTERLART, M. Op citatum, pg. 82 et seq.

³³ Idem.

influência do poder do Estado, “em que os atores sociais tornam públicas suas opiniões, seus pontos de vista sobre questões de interesse da sociedade, promovendo o debate e deliberações coletivas em prol de um bem comum”³⁴.

Ainda conforme Habermas, a esfera pública burguesa é uma categoria da sociedade liberal que visa interferir nas decisões sobre os fins a que as políticas públicas devem visar. A partir daí o autor traça a publicidade como mediadora da política e da moral, afirmando que “a opinião pública quer racionalizar a política em nome da moral”. Habermas acrescenta que a opinião pública é uma forma de legitimar o poder político quando ela se origina de um processo crítico de comunicação.

Jürgen Habermas elaborou em 1981 uma sociologia do ‘agir comunicativo’ ou a ação comunicacional. Ação e interação não mais são vistas unicamente como “produção de efeitos, mas analisadas como associadas a tramas de trocas simbólicas e contextos linguísticos. As atitudes e as opiniões que acompanham a ação não podem por si mesmas explicar a realidade”³⁵.

Na obra “*Theorie des Kommunikativen Handelns*” (Teoria da Ação Comunicativa), Habermas traz à tona a discussão iniciada por seus predecessores, como Benjamim, Horkheimer, Adorno e Marcuse, no que se refere à Teoria Crítica. A Teoria da Ação Comunicativa (TAC) seria, então, uma reformulação daquela. Habermas usou reflexões sobre a legitimação do Estado moderno, enquanto elaborava a TAC.

A TAC define o agir como um “processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: iniciador, que domina as situações por meio das ações imputáveis”, assim como é o produto “das tradições nas quais se encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria”³⁶.

Em suma, Habermas afirma que a comunicação deveria ser usada na reconstrução da vida social, e que as pessoas deveriam ter um entendimento sobre certos assuntos para que chegassem a um consenso sobre ele de forma clara e objetiva. Ou seja,

a teoria remete a um entendimento mútuo, no qual os atores busquem

³⁴ HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Op. cit, p. 14.

³⁵ MATTERLART, A; MATTERLART, M. Op citatum, pg. 145 et seq

³⁶ HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, pg. 166.

harmonizar internamente seus objetivos e ações com o acordo – alcançado comunicativamente – existente ou a ser negociado sobre a situação e as consequências esperadas. O entendimento mútuo deverá funcionar como mecanismo da coordenação de ações, de modo que aquele decorrerá do assentimento racionalmente motivado a um determinado conteúdo, que advirá de convicções e acordos comuns³⁷.

Habermas esclarece que a TAC nos permite verificar o “desenvolvimento das perspectivas sócio-morais em conexão com a descentralização da compreensão do mundo”, bem como o funcionamento das estruturas de interação.

Sendo assim,

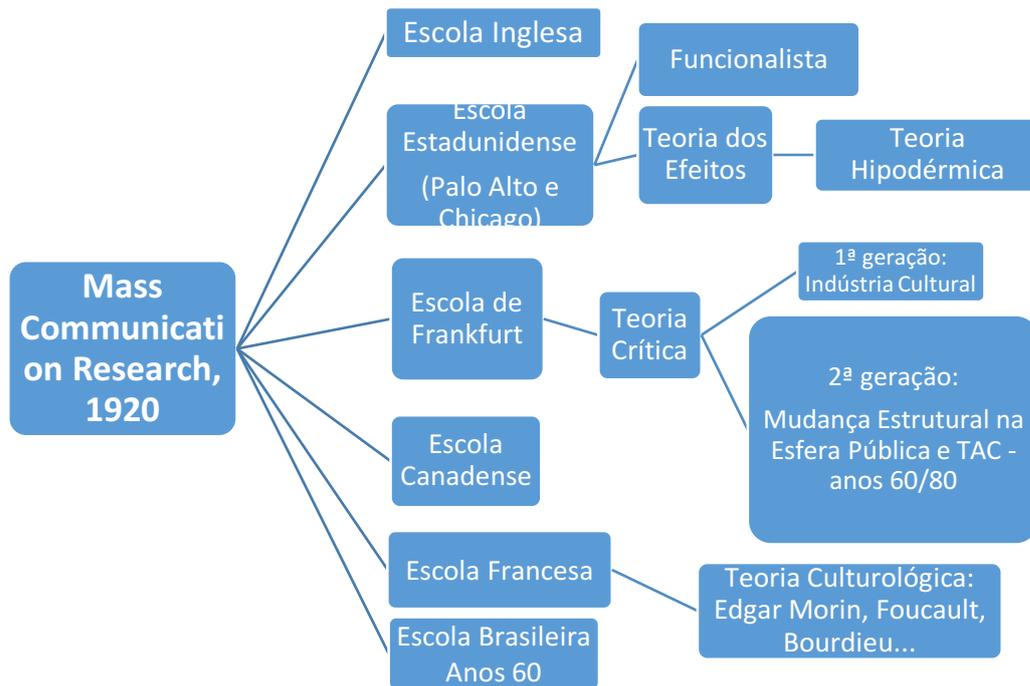
o agir comunicativo permite a formulação de uma reconstrução dos estágios de interação. Esses estágios podem ser descritos com fundamento nas estruturas de perspectivas que se encontram implementadas, conforme o caso, em diferentes tipos de agir³⁸.

Para uma melhor visualização do surgimento e da discussão da *Mass Communication Research*, dando origem às Escolas e, em seguida, às teorias de comunicação de massa (iniciada em 1920), apresenta-se abaixo na, figura 1, a organização em forma de um “mapa mental” para orientação da pesquisa.

³⁷ PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. **Teoria do agir comunicativo e estado democrático de direito**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 103, ago 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12146>. Acesso em ago 2016.

³⁸ Idem.

Figura 01 – Organograma da Mass Communication Research



Fonte: autor da pesquisa

De acordo com Mauro Wolf, *Mass Communication Research* é o conjunto de estudos sobre os efeitos de curto prazo dos *media* (mídia). Ou seja, a eficácia dos efeitos. Apoiado neste entendimento, em meados de 1920, criou-se o Instituto de Pesquisa de Comunicação de Massa, dando origem às seis Escolas, as quais seguem linhas e tendências específicas: Inglesa, Estadunidense, Frankfurt, Canadense, Francesa e a Brasileira³⁹.

A Escola Estadunidense deu origem à Teoria Funcionalista e a dos Efeitos, resultando na Teoria Hipodérmica, voltada aos estudos da propaganda na sociedade. A Escola de Frankfurt, dando sequência à Teoria Crítica, estudando a Indústria Cultural, na primeira geração da Escola, e a Mudança Estrutural na Esfera Pública e a Teoria do Agir Comunicativo, já na segunda geração⁴⁰.

Mas porquê essas três teorias conversam com a presente pesquisa? A TC busca analisar as condições sociopolíticas e econômicas de sua aplicação, visando a transformação da realidade sob uma ótica crítica. Já a Teoria Hipodérmica, uma vez atingido pela propaganda, o indivíduo pode ser controlado, indivíduo e manipulado. E

³⁹ MATTERLART, Michéle; MATTELART, Armand. Op. Cit, p. 36.

⁴⁰ WOLF, Mauro. Op. Cit, p. 4.

a Mudança Estrutural da Esfera Pública analisa a política, sendo o norte de seu trabalho, para discutir a esfera pública enquanto fator sócia decisivo para temas a serem levados a público pelo público. Claro que essas elucidações das teorias são mais complexas. Sendo assim, uma teoria é consequência da outra, posto que a partir desses estudos, a mídia passou a ser vista como sendo capaz de convencer de forma sólida a opinião pública e submeter as massas a sua vontade de entendimento, principalmente usando apelos emocionais.

Esses estudos, sobretudo a Teoria Hipodérmica, guiará esta dissertação, no sentido de visar a propaganda quando nela afirma-se que “todo membro público de massa é pessoal e diretamente atacado pela mensagem”⁴¹.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO ÁREA DE CONHECIMENTO

A área de políticas públicas no Brasil torna-se mais evidente “com a transição do autoritarismo para a democracia, entre o final dos anos 1970 e a primeira metade dos 80”⁴². Este é um importante momento, uma vez que esta vertente da Ciência Política se torna institucionalizada nas ciências sociais. Em 1977, foi criado um curso de pós-graduação e a fundação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs).

O prelúdio dos estudos sobre políticas públicas no Brasil foi marcado com a publicação de trabalhos seminais sobre a formação histórica das *policies*, entendidas como objeto de análise. O legado de políticas de Vargas e dos governos militares nos diversos setores da sociedade (educação, saúde, saneamento básico, etc.), passaram a ser objeto de estudo dos cientistas sociais, com objetivos simultaneamente políticos e acadêmicos⁴³.

O processo de redemocratização, nos anos 80, e a preocupação em ‘reformular o Estado’ no sentido de democratizar o acesso a serviços e à participação política deram impulso a uma grande quantidade de trabalhos que

⁴¹ Idem.

⁴² HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. Org. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz, 2007. 398p.

⁴³ Idem.

concentram seu esforço analítico no exame de políticas setoriais para propor alternativas de desenho institucional.⁴⁴

Conforme Hochman, Arretche e Marques⁴⁵, alguns fatores contribuíram para a maior visibilidade das políticas públicas no Brasil. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, passando a dominar a agenda da maioria dos países, em maior parte os países desenvolvidos. A partir daí o conhecimento sobre seu desenho, implementação e processo decisório ganhou maior importância e visibilidade.

O segundo fator é que as novas perspectivas sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. O terceiro fator, esse diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados,

é que na maioria desses países (especialmente na América Latina), ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social⁴⁶.

Gary Brewer⁴⁷ propôs que a política pública fosse vista como um ciclo dinâmico, contínuo, não-linear, chamando a atenção para a possibilidade de alteração no curso das políticas. Esse pensamento tornava pouco plausível a ideia de um ciclo de política pública previamente definido. Porém, o próprio autor foi incapaz de romper com a lógica que ele vinha consolidando em torno do *policy cycle*, e preferiu apenas acrescentar uma fase no processo: a avaliação das políticas públicas. Este refere-se ao processo pelo qual os resultados das políticas seriam monitorados pelos agentes do Estado e pelos atores sociais.

Conforme alguns autores como Melo e Silva⁴⁸, os desafios das políticas

⁴⁴ HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. Org. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz, 2007. p. 14.

⁴⁵ HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. Org. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz, 2007, p. 65.

⁴⁶ Ibidem, p. 66.

⁴⁷ BREWER, Gary apud BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MOLINHO, Leonardo. **Internacional Encyclopedia of Political Science**. Volume 1. SAGE, 2011

⁴⁸ SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcos André B. de. **O processo de implementação de Políticas**

públicas e suas redes são as dificuldades de implementação dos projetos e planos, sendo por falta de monitoramento constante ou obstáculo burocrático, dificultando a atuação dos atores que compõem as redes complexas.

Conforme Hochman, Arretche e Marques, a política pública como área do conhecimento surgiu como disciplina nos Estados Unidos, sem estabelecer relações com as bases teóricas que tratam do papel do Estado, dirigindo-se de forma direta para os estudos sobre a ação do governo. Robert McNamara foi quem introduziu a política pública no governo dos Estados Unidos, estimulando a criação, em 1948, da *RAND Corporation*.

A *RAND Corporation* é uma organização que reuniu um grupo de especialistas nas áreas de pesquisa, análise e desenvolvimento para as Forças Armadas norte-americanas. É uma instituição que tem por objetivo buscar meios de implementar as políticas públicas e a tomada de decisões por meio de pesquisa e análise de cenários.⁴⁹

Já na Europa, a área do conhecimento de políticas públicas surgiu como um desdobramento dos trabalhos fundamentados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo.

Na contemporaneidade, parafraseando Roosevelt Brasil Queiroz, políticas públicas são respostas que os governos devem dar no sentido de mitigar ou solucionar os problemas e/ou atender às demandas existentes nas sociedades tendo em vista os objetivos e os direitos fundamentais estabelecidos nas Constituições.⁵⁰

Cabe ressaltar que há uma distinção entre política pública e política social. Ambas compõem um campo multidisciplinar, mas seus objetivos são diferentes. Estudos sobre políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos. Esses estudos se concentram no processo em si e no responder questões como ‘por quê’ e ‘como’. Já os estudos em políticas sociais tomam o processo como ‘pano de fundo’ e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que ela faz ou fez⁵¹.

A área de políticas públicas contou com quatro fundadores do conceito,

Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: Caderno nº48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP. Campinas, 2000.

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.rand.org/about/history.html>> Acesso em: 8 de mar. de 2017.

⁵⁰ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. São Paulo: Intersaberes, 2013. 277 p.

⁵¹ HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. Org. **Políticas Públicas no Brasil**, op. cit, p. 71 et seq.

sendo eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) ainda na década de 1930, como forma de “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer diálogo entre os atores – cientistas sociais, grupos de interesse e governo”.⁵²

Simon (1957), no que concerne o tema, estabeleceu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Resumindo, para o autor, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas como informação incompleta, interesse dos decisores, etc. Mas a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas, enquadrando o comportamento dos atores. (2006)

Já Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase dada à racionalidade de Laswell e Simon, e propôs a introdução de outras variáveis no processo de formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Daí surge o propósito de incorporar outros elementos à implantação de políticas públicas, que vão além da racionalidade, tais como o papel das eleições, dos partidos políticos, das burocracias e dos grupos de interesse.

Por fim, Easton (1965) contribuiu com sua definição de que políticas públicas entendida como um sistema que integra formulação, resultados e ambiente. Segundo o autor, “políticas públicas recebem *inputs*⁵³ dos partidos, da mídia e do grupo de interesses, que influenciam resultados e interesses”.

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.⁵⁴

⁵² SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Scielo, 2006. Phd em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (LSE). Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal da Bahia. Brasil.27 p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

⁵³ Segundo Easton apud Maria das Graças Ruas, inputs são demandas que emergem de indivíduos ou grupos, em respostas às condições ambientais ou problemas observados, e agem para afetar o conteúdo da política pública. MIRANDA, Edivan do Socorro Fonseca de (29 de maio de 2011). Você sabe **Qual a Diferença entre Whininput (Demanda ou Apoio) e um Input?** Site: administradores.com.br - O Portal da Administração. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/home/edivansfm/artigos/>>. Acesso em: 02 de abril de 2016.

⁵⁴ Ibidem.

Não existe uma definição única para política pública, mas várias definições, associadas a distintas situações e momentos históricos. De acordo com o cientista político Thomas Dye (1984), política pública é “o que o governo escolhe ou não fazer”.

Por sua vez, B. G. Peters (1986) segue a linha de que política pública é a soma das atividades do governo, agindo diretamente ou por meio de delegações, que influenciam a vida dos cidadãos.

Para Gobert e Muller (1987), política pública é o “Estado em ação”. “É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”⁵⁵.

Contudo, a definição mais conhecida ainda é a de Laswell, argumentando que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder as questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Assim

do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.⁵⁶

Sendo assim, a política pública é um campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisa essa ação e, quando necessário, propõe mudanças no curso dessas ações. É o agir do Estado.

Os conhecimentos produzidos na área de políticas públicas vêm sendo utilizados tanto no que diz respeito à implementação e a avaliação das políticas públicas, quanto no que diz respeito a abordagens que destacam o papel das ideias

⁵⁵ HOFLING, Eloisa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. São Paulo: Scielo, Caderno Cedes, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

⁵⁶ Ibidem, p. 6.

e do conhecimento neste processo.⁵⁷

Isso posto, conforme Faria (2003), as ideias e o conhecimentos são de suma importância para a compreensão e criação da agenda de implementação de políticas públicas.

Basicamente, para a atuação na área, um profissional em políticas públicas precisa entender o que originou um problema público, buscar soluções e alternativas para esse problema e entender por qual razão tais alternativas não foram implementadas. Ao mesmo tempo, analisar se há obstáculos para a efetivação das medidas, analisar os possíveis resultados, avaliar os impactos de uma política pública e vislumbrar novas possibilidades que guiem a ação político-administrativa.⁵⁸

Uma política pública pode ser organizada pelo Estado ou por instituições privadas, desde que se designe a “coisa pública”. Logo, essa vai além das políticas governamentais. Cabe ressaltar que o governo não é a única instituição a promover políticas públicas e, nesse caso, o que a define é o “problema público” e o destinatário da ação.

No que se refere a possibilidade de análise de uma política pública, Dye ressaltou que

[...] tanto da perspectiva da ação do governo (o que o governo faz) quanto da inação (o que o governo não faz) diante de algum problema [...] caso o governo escolha fazer algo perante algum problema [...] a política pública adquire característica positiva. Do contrário, se o governo decide não agir diante de algum problema público, a política adquire característica negativa⁵⁹

A formação de políticas públicas constitui em “o que fazer” e “como fazer”. Por meio de programas e ações, pode-se implementar uma boa política pública. Sendo as ações e programas como exemplos do que fazer; metas e objetivos, aonde chegar; e estratégias de ação, como fazer. O planejamento desses programas e ações também são objeto de estudo da própria Administração Pública. Além disso, no ciclo de políticas públicas, há cinco fases mais observáveis: formação de agenda,

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ci%C3%Aancia-politica/politicas-publicas/>> Acesso em: 02 abr. 2016.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011, p. 43.

formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

A formação de agenda é crucial para a formulação de uma política pública. Nessa fase, questiona-se por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Para essa pergunta, há três respostas: A primeira é que os problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. A segunda focaliza em como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema, aliando a grupos de interesses. De acordo com essa visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator determinante na definição da agenda⁶⁰.

A terceira e última focaliza os participantes visíveis, ou seja, os políticos, a mídia, os partidos, os grupos de pressão, etc, e os invisíveis, como os acadêmicos e burocratas. Segundo essa ótica, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas⁶¹.

Na esfera pública, onde a política se instala, alguns locais são fundamentais para o debate e para o processo de formulação de política. São estes, o Poder Executivo, o Legislativo (Congresso Nacional, assembleias e Câmara Legislativa), e os Conselhos Gestores de Política Pública, dentre outros. Estes também são chamados de atores das políticas públicas. Importante lembrar que, antes de uma política pública ser executada, ela necessita de um substrato legal do Poder Legislativo.

Por exemplo, no Congresso Nacional, atualmente, é discutido políticas públicas como o e-democracia⁶², referente à Câmara dos Deputados, e o e-cidadania⁶³, do Senado Federal.

O Marco Civil da Internet⁶⁴ é um outro exemplo de concretização de uma política pública, a partir de uma necessidade social e um planejamento que a antecede. Diante de um problema público, o qual não há leis que punem pessoas que

⁶⁰ HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. Org. **Políticas Públicas no Brasil**, op. cit, p. 74.

⁶¹ Idem.

⁶² Conforme o sítio da Câmara dos Deputados, o e-democracia é um canal que incentiva a participação da sociedade no debate de temas importantes no país, por meio da internet. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>> acessado em 05 de julho de 2017.

⁶³ Segundo o sítio do E-cidadania, do Senado Federal, esse é um canal que o cidadão pode propor e apoiar ideias legislativas, melhorar leis, com a intenção de melhorar a Constituição Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>> acessado em 05 de julho de 2017.

⁶⁴ Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm> acessado em 05 de julho de 2017.

usam a internet para agirem de má fé, cria-se uma agenda de discussão política com o intuito de elaborar alternativas e enfrentar as ameaças digitais. A partir daí, formulam políticas legais que passam a incorporar o ordenamento jurídico brasileiro, aplicando penalidades a quem transgredir.

Lambertucci salientou que a participação social na implantação da política pública é demasiadamente relevante.

A participação social é considerada importante elemento de gestão e componente fundamental para a elaboração das políticas públicas. As propostas do programa de governo são [ou devem ser] construídas a partir das demandas e necessidades da sociedade. Essas, na medida do possível, são incorporadas às políticas públicas.⁶⁵

O Estado Democrático de Direito é o responsável por implementar políticas públicas que possam garantir a efetividade de tais direitos. Para que essas políticas transformem uma sociedade por meio de avanços, é preciso atores políticos com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, além de negociar de forma democrática com os demais atores envolvidos no processo.

Para os objetivos do presente trabalho, Estado Democrático de Direito é uma nova redefinição de Estado em uma ordem constitucional, surgindo os direitos da terceira geração (direitos difusos), redefinindo os conceitos de Estado, cidadania e democracia.

Agora já explicado, segundo Maria das Graças Ruas⁶⁶, as demandas comuns em políticas públicas são as demandas novas, que resultam do surgimento de novos fatores políticos ou de novos problemas; demandas recorrentes, sendo aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos; e demandas reprimidas, aquelas constituídas sob um estado um estado de coisas ou por não-decisão.

⁶⁵ LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 74.

⁶⁶ RUAS, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos** - Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF>> Acesso em: 04 de abr. 2016.

Conforme Theodore J. Lowi (1972, 298-31)⁶⁷, a maioria dos modelos de análises se inspiram no modelo sugerido por ele mesmo, no qual as políticas públicas são subdivididas em quatro tipos. São elas: política distributiva, políticas redistributivas, políticas constitutivas ou estruturadoras e políticas regulatórias.

As políticas distributivas são aquelas que designam bens ou serviços a frações específicas da sociedade, mediante recursos provenientes da sociedade, como a implementação de hospitais e escolas públicas.

Políticas redistributivas redistribuem bens ou serviços a segmentos da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. Por exemplo, a redistribuição de royalties de petróleo.

As políticas regulatórias estabelecem obrigatoriedades sob certo comportamento, uma vez que seus custos e benefícios podem ser disseminados ou privilegiar interesses restritos, como o Código de Trânsito Brasileiro, Código Florestal.

Por fim, as políticas constitutivas consolidam as regras do jogo político. “São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas”. São os regimentos, por exemplo.

1.3 A COMUNICAÇÃO E O PROCESSO COMUNICACIONAL

A comunicação, enquanto área do conhecimento e espaço teórico, passou por grandes transformações desde os primórdios da existência humana até chegar à forma em que hoje a conhecemos. Conforme o Dicionário de Comunicação⁶⁸, comunicação é 1. Um conjunto de conhecimentos (linguísticos, psicológicos, antropológicos, sociológicos, filosóficos, cibernéticos, etc) relativos aos processos da comunicação; 2. Disciplina que envolve esse conjunto de conhecimentos e as técnicas adequadas a sua manipulação eficaz.

Convém alertar que tal classificação, embora utilitária, é insuficiente para descrever um dos fenômenos que se configura em um dos mais importantes da

⁶⁷ LOWI, Theodore J. **Four Systems of Policy, Politics and Choice** in: Public Administration Review, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-31 Disponível em: <http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf> Acesso em 04 de abr. 2016.

⁶⁸ RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. **Dicionário de Comunicação**. Nova Edição. 3ª Edição. Editora Campus. Rio de Janeiro, 2001, p. 155.

socialização. Podemos afirmar que *comunicação* é uma dessas palavras que todos sabem o que é, mas poucos a definem de modo formal.

Contudo, trataremos sobre comunicação pelo viés acadêmico. Resgatando o termo em sua etimologia, Marques de Melo⁶⁹ ressalta que comunicação vem do latim ‘*communis*’; ‘*communare*’ – comum. O que nos remete à ideia de comunhão, comunidade (grifos do autor).

Muniz Sodré, por sua vez, destaca que “diz-se comunicação quando se quer fazer referência à ação de pôr em comum tudo aquilo que, social, política ou existencialmente, não deve permanecer isolado”.⁷⁰

Juan Diaz Bordenave⁷¹ ressalta que “a comunicação é o canal pelo qual os padrões de vida, de cultura, são transmitidos ao sujeito durante sua formação e evolução”.

Mas para que serve comunicação? Segundo Bordenave, serve para que as pessoas se relacionem entre si, transformando-se mutuamente e transformando a realidade que as rodeia.

Sem a comunicação cada pessoa seria um mundo fechado em si mesmo. Pela comunicação as pessoas compartilham experiências, idéias e sentimentos. Ao se relacionarem como serem interdependentes, influenciam-se mutuamente e, juntas, modificam a realidade onde estão inseridas.⁷²

Conforme o Dicionário do Pensamento Social do século XX, a busca por um conceito mais amplo de comunicação vem sendo um dos temas mais importantes do pensamento social.

Aristóteles encarava o Estado como uma comunidade envolvendo a comunicação entre uma multiplicidade de perspectivas individuais. Enquanto isso diz respeito à ação individual deliberada na esfera política, Tomás de Aquino introduziu no pensamento cristão medieval um teórico mais amplo, no qual a natureza de Deus é comunicada na criação de suas criaturas.⁷³

⁶⁹ MARQUES DE MELO, José. **Comunicação Social**: teoria e pesquisa. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1975. 300 p. pg.14.

⁷⁰ SODRÉ, Muniz. **Reinventando a cultura**: a comunicação e seus produtos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996, pg. 11.

⁷¹ BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é comunicação**. São Paulo: Brasiliense, 2006. 105 p.

⁷² Ibidem, p. 36.

⁷³ BOTTOMORE, William Outhwaite & Tom et al (Org.). **Dicionário do pensamento social do século**

Esse modelo levou a um conceito geral da comunicação comum a todos os seres humanos e, ao mesmo tempo, “a uma diferenciação, que se tornou crucial para a modernidade, entre a comunidade de comunicação particular (política) e universal (social)”.⁷⁴

No processo de evolução da comunicação humana, os pictogramas rupestres foram os primeiros símbolos literais dos fonemas. A partir daí a comunicação se estabeleceu.

Segundo Charles Higounet⁷⁵ não existe história que não se funde sobre textos. A comunicação existe desde a pré-história, no período paleolítico e mesolítico, no qual o homem começa a desenvolver uma linguagem para se comunicar, inicialmente por gritos e grunhidos, por conseguinte, com as pinturas rupestres e petroglifos.

Foi no período Neandertal, com o hemisfério esquerdo do cérebro já minimamente desenvolvido, que a produção da linguagem começou a tomar forma, com base naquela civilização. Já o momento histórico em que surgiu o *Homo Sapiens*, fisicamente mais adaptado para a produção da fala, foi aquele em que esta capacidade observou uma maior e mais importante evolução.

No período da Idade dos Metais, por volta de 3.000 a.C, os historiadores aceitam como certo o aparecimento da escrita na Mesopotâmia (atual Iraque) e no Egito⁷⁶ sobre a forma cuneiforme. Ressalta-se que o que resta daquela época são fragmentos. Ou seja, o pesquisador trabalha aqui com vestígios que permitem a ele a formulação de hipóteses e probabilidades.

Por conseguinte, sob influência da Suméria, considerada como a primeira civilização a ocupar os territórios entre os rios Tigre e Eufrates (Mesopotâmia), surgem os hieróglifos egípcios e a escrita na Índia. Anos mais tarde, século XIII a.c, os gregos dão o primeiro passo em separar as consoantes das vogais, chegando a um alfabeto completo.

A comunicação tem variado conforme as civilizações. Milênios atrás, por meio de gestos e sinais e, atualmente, por meio da fala, escrita, visual, tecnológica e não-verbal. Higounet observa uma relação inseparável no triângulo história-escrita-

XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. 970 p. Tradução de Álvaro Cabral e Eduardo Francisco Alves. Pg. 112.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ HIGOUNET, Charles. **História concisa da escrita**. São Paulo: Parábola, 2003. 192 p.

⁷⁶ Opus citatum.

homem:

A escrita faz de tal modo parte da nossa civilização que poderia servir de definição dela própria. A história da humanidade se divide em duas imensas eras: antes e a partir da escrita. (...). Vivemos os séculos da civilização da escrita. Todas as nossas sociedades baseiam-se sobre o escrito. A lei escrita substitui a lei oral, o contrato escrito substituiu a convenção verbal, a religião escrita se seguiu à tradição lendária. E, sobretudo não existe história que não se funde sobre textos.⁷⁷

DeFleur e Ball-Rokeach classificam a evolução da comunicação como

a era dos símbolos e sinais; a era da fala e da linguagem; a era da escrita; a era da impressão; a era da comunicação de massa. Os autores relacionam a evolução do homem e a sua capacidade de se comunicar.⁷⁸

Do ponto de vista acadêmico, a comunicação é um processo pela qual a informação é codificada e transmitida por um emissor a um receptor por meio de um canal. Kotler e Keller (2012:516), afirmam que compreender o macromodelo do processo de comunicação torna-se essencial para a sua eficácia.

Os autores apresentam um modelo de comunicação com nove elementos. São eles: o emissor e o receptor (ou destinatário) representam as principais partes envolvidas no processo, enquanto a codificação, decodificação, resposta e *feedback* são as principais funções da comunicação.

O ruído também é parte do processo de transmissão como sendo qualquer elemento que interfira entre o emissor e o receptor, causando uma má comunicação. De acordo com Gessner⁷⁹, ruído é uma perturbação indesejável em qualquer processo de comunicação, provocando danos ou desvios na mensagem.

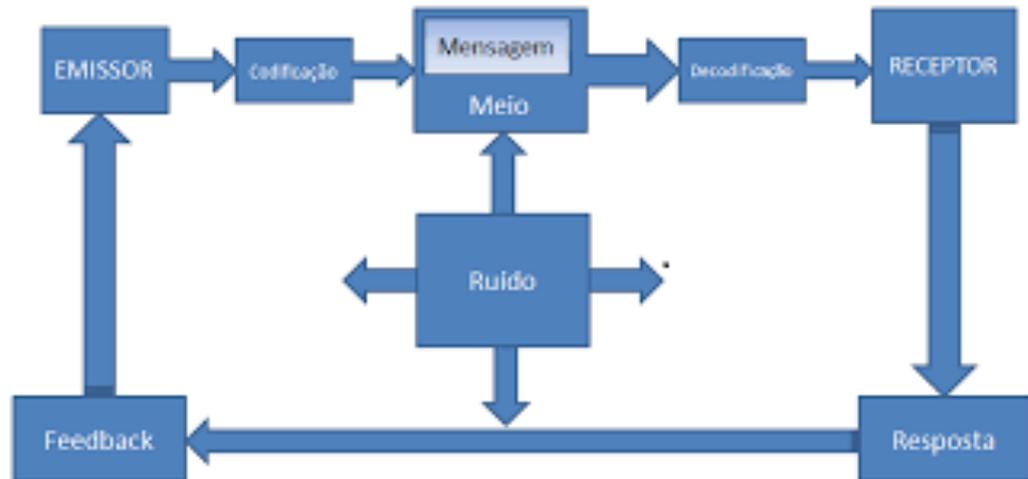
⁷⁷ HIGOUNET, Charles. **História concisa da escrita**. São Paulo: Parábola, 2003.

⁷⁸ DEFLEUR, Melvin, BALL-ROKEACH, Sandra. **Teorias da Comunicação de Massa**. 5. edição, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

⁷⁹ Gessner, G. (2007) – **Comunicação** (documento online) Artigos.Com. Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos/sociais/administracao/comunicacao-1511/artigo>> Acesso em 7 de março de 2017.

Conforme Mendonça⁸⁰, são exemplos de ruído ambiente adverso, ausência de atenção do receptor, linguagem inadequada, desvio do assunto desejado, entre outros. A figura a seguir mostra, etapa por etapa, o processo de comunicação.

Figura 2 - Tabela Macro modelo do processo de comunicação



Fonte: Kotler e Keller (2012:516)

Podemos observar no quadro acima, interpretando as formulações de Kotler e Keller⁸¹, que o emissor é aquele que envia; emite a mensagem, seja pela palavra oral, escrita, gesto, expressões, desenhos, etc. Pode ser um indivíduo ou uma empresa, instituição, organização informativa (TV, rádio, site de notícias, etc).

Receptor ou destinatário é quem recebe a mensagem, isto é, quem lê, ouve e/ou vê. É quem decodifica. Também pode ser uma pessoa ou um grupo.

Ao conteúdo das informações transmitidas dá-se o nome de mensagem. Pode ser visual, virtual, auditiva e audiovisual. Codificação e decodificação são um conjunto de sinais estruturados, podendo assumir a forma verbal ou não-verbal. Trata-se da maneira pela qual a mensagem se constitui. Kotler e Keller ressaltam que para que uma mensagem seja efetiva, o processo de codificação do emissor precisa estar coordenado com o processo de decodificação do receptor.

⁸⁰ Mendonça, M. (2009). **Comunicação eficaz na empresa** – A estória do cometa Halley, vídeos 1-2 (18min). Acesso em 7 de março de 2017, disponível em: www.youtube.com/watch?v=P-MWX4Az8bY&feature=related & www.youtube.com/watch?v=fbJH_H26EUg&feature=related

⁸¹ KOTLER, Philip; KELLER, Kevin L. **Administração de marketing**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006, p. 556.

Canal é o meio utilizado para a transmissão da mensagem. O canal deve ser escolhido cuidadosamente a fim de garantir a eficiência do processo de transmissão da mensagem. O canal pode ser a revista, o jornal, o telefone, o rádio, a TV, a internet etc.

A mensagem deve ser transmitida por meios eficazes, que alcancem o público-alvo, da mesma forma que precisam ser desenvolvidos canais de *feedback* para monitoramento das respostas obtidas pelo receptor.

Com isso, a comunicação acarreta funções, as quais se seguem: função instrumental, informativa, regulatória, interacional, expressão pessoal, heurística ou explicativa e imaginativa, segundo Bordenave. Para o desenvolvimento desta pesquisa, as funções tratadas são a informativa e a explicativa.

A informativa tem a função de apresentar nova função, no sentido de “tenho algo a dizer”. Já a heurística ou explicativa explora o mundo dentro e fora da pessoa. Por exemplo, “Como uma criança aprende a falar? ”.

1.3.1 Propaganda e publicidade

De acordo com Silva⁸², o termo “propaganda” possui dois sentidos: político e comercial. No sentido político, propaganda é a divulgação de doutrinas, opiniões, informações e afirmações fundamentadas em fatos, sendo eles verdadeiros ou falsos, com a finalidade de influenciar o comportamento do público ou de uma sociedade.

No sentido comercial, significa divulgação de mensagens por meio de anúncios, objetivando influenciar o público como consumidor.

Nas últimas décadas, o termo propaganda assumiu nos países de língua latina o sinônimo de publicidade, ou seja, uma técnica do processo de venda em massa.

Para Silva (1976), propaganda significa a divulgação de mensagens com o fim de influenciar pessoas ou o público em determinado sentido.

Essa definição tem a vantagem de compreender toda e qualquer espécie de propaganda, desde a política e a religiosa à propaganda comercial.

⁸² Opus citatum.

A propaganda é a técnica de criar opinião pública favorável e a um determinado produto, serviço, instituição ou ideia, visando orientar o comportamento humano das massas num determinado sentido⁸³

Inclui atividades pelas quais mensagens visuais ou orais são endereçadas ao público com o fito de informá-lo e influenciá-lo tanto a comprar mercadorias ou serviços como para agir ou inclinar-se favoravelmente a ideias, instituições ou pessoas.⁸⁴

Erbolato⁸⁵ (1985), define propaganda como o conjunto de atividades que visam influenciar o indivíduo, com objetivo religioso, político ou cívico, mas sem finalidade comercial.

Ainda segundo este autor, é possível classificar as categorias de propaganda visando o viés comercial. Entretanto, a classificação de Barbosa e Rabaça⁸⁶ é a mais adequada para a presente pesquisa, uma vez que esta possui um caráter político-ideológico.

Sendo assim, Barbosa e Rabaça⁸⁷, definem propaganda como um processo de disseminar informação para fins ideológicos:

- Propaganda comparada: técnica de persuasão, que por meio de declaração favorável implícita ou explícita, tenta mostrar a superioridade de determinada marca em relação à outra.
- Propaganda política: comunicação persuasiva com fins ideológicos. A propaganda política tem por objetivo a conquista e a conservação do poder.
- Propaganda subliminar: técnica baseada na transmissão de mensagens que não são percebidas conscientemente pelo público, mas sua aplicação é proibida por lei.⁸⁸

A publicidade é um grande meio de comunicação com a massa, pois não

⁸³ CÓDIGO DE ÉTICA DOS PROFISSIONAIS DA PROPAGANDA NO BRASIL apud SILVA, Zander Campos. **Dicionário de Marketing e Propaganda**. Rio de Janeiro: Pallas. 1976

⁸⁴ Borden apud Silva. *Ibidem*.

⁸⁵ ERBOLATO, Mario. **Dicionário de Propaganda e Jornalismo**. Campinas: Papiros. 1985, p. 281.

⁸⁶ BARBOSA, Gustavo Guimarães. RABAÇA, Carlos Alberto. **Dicionário de Comunicação**. Rio de Janeiro: Campos. 2001, p 598.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 598.

é possível fazer um anúncio adaptado a cada indivíduo da multidão consumidora. Logo, este anúncio tem de ser ajustado ao tipo médio que constitui o grupo consumidor visado pelo anunciante. Como tal, a publicidade é um poderoso fator de promoção de vendas e relações públicas, sendo possível ao anunciante e ao industrial estabelecer rápido contato com os consumidores, tornando seus produtos e ofertas conhecidos, assim como adquirir prestígio para sua firma. Graças a publicidade, é possível alcançar mercados distantes ou atuar simultaneamente em diversas classes socioeconômicas, em diferentes lugares, atingindo centenas de milhares de consumidores espalhados em vastas áreas geográficas, condicionando este público para a compra de um produto⁸⁹

Silva define publicidade como um meio de tornar conhecido um produto, um serviço ou uma forma. Segundo o autor, não é fácil achar um conceito claro e de aceitação geral para o termo publicidade, considerando os seus muitos aspectos. Erbolato⁹⁰ define publicidade como a arte de despertar no público o desejo de compra, levando-o à ação.

Parte-se aqui do entendimento de que a definição de Barbosa e Rabaça⁹¹ seja a mais adequada. Eles afirmam que, em geral, não se fala em publicidade com relação à comunicação persuasiva de ideias. Sendo assim, o termo “propaganda” é o mais apropriado, pois inclui objetos ideológicos, comerciais, entre outros.

Já o significado de “publicidade”, remete ao mais abrangente sentido de divulgação, ou seja, tornar público, informar, sem que isso implique necessariamente em persuasão.

Para Barbosa e Rabaça, a publicidade pode ser classificada em:

- Publicidade comparativa: estilo comercial para rádio e televisão que utiliza exemplo comparativo incomum de um produto, para fazer anúncio; e
- Publicidade legal: ato de publicar balanços, atas, editais e outras informações de cunho fiscal, jurídico ou contábil, geralmente, em jornais de grande circulação ou publicações especializadas.⁹²

⁸⁹ SILVA, Zander Campos. **Dicionário de Marketing e Propaganda**. Rio de Janeiro: Pallas. 1976, p. 208.

⁹⁰ ERBOLATO, Mario. **Dicionário de Propaganda e Jornalismo**. Campinas: Papiros. 1985, p. 281.

⁹¹ BARBOSA, Gustavo Guimarães. RABAÇA, Carlos Alberto. **Dicionário de Comunicação**. Rio de Janeiro: Campos. 2001, p 598.

⁹² Ibidem.

Com a finalidade de não confundir, para Silva⁹³, os termos “publicidade” e “propaganda” não significam rigorosamente a mesma coisa, embora usados como sinônimo na linguagem do senso comum.

Lançada pela igreja, em seus primórdios, para designar a propagação da fé católica, a palavra “propaganda” ganhou um novo sentido no campo político, em face da luta contra o Absolutismo, entre os séculos XVI e XVIII.

No início do século XX, tornou-se um termo indesejável, devido aos abusos da propaganda nazifascista e seus processos de violentar a consciência das massas⁹⁴.

Esse processo de persuasão pejorativo nazifascista, deu-se durante a II Guerra Mundial (1939-1945), idealizando a ideia de uma purificação racial, ocasionando o Holocausto. Anticomunismo, antimarxismo e antislavismo eram os pilares da ideologia nazista apoiados por uma propaganda altamente persuasiva e elaborada. Os cidadãos tidos pelo regime nazista como subumanos, os não considerados arianos, eram exterminados⁹⁵.

Apesar de ser genocida, Hitler era considerado um exímio orador, e ao seu lado, organizando a comunicação estatal, estava o Ministro da propaganda Joseph Goebbels. Essa propaganda agressiva e eficiente desenvolvida pelo Partido Nazista, se infiltrou em toda a sociedade alemã, controlando os meios de comunicação e a literatura. Conseguiu cativar a população e estimular uma devoção incondicional ao *Führer*. Criou-se uma ideologia que veio a ser infiltrada na educação de crianças e adolescentes com a intenção de sentirem orgulho de pertencerem a raça ariana, bem como a obediência e a fidelidade incondicional ao líder alemão.⁹⁶

Segundo a obra literária de Hitler, *Mein Kampf*⁹⁷, com a nomeação de Adolf Hitler como chanceler, a Alemanha nazista – também chamada de Terceiro Reich – rapidamente tornou-se um regime no qual os alemães não possuíam direitos básicos garantidos. Com essa coordenação demasiada, a cultura, a economia, a educação e as leis passaram ao controle nazista. O regime nazista também tentou coordenar as igrejas alemãs e, apesar de não obter sucesso total, Hitler ganhou apoio da maioria

⁹³ SILVA, Zander Campos. **Dicionário de Marketing e Propaganda**. Rio de Janeiro: Pallas. 1976

⁹⁴ COHEN, Peter. **Arquitetura da Destruição**. Documentário (1995). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gDqGT4xepjQ> Acesso em: 27/05/2016, às 15h09.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷

dos católicos e protestantes.

Com o alinhamento dos indivíduos e instituições com os objetivos nazistas, uma propaganda foi instaurada com a intenção de disseminar os objetivos e ideias do regime. O exército fez a ele um juramento de lealdade pessoal, dando a Hitler a última palavra para as questões de legislação nacional e política externa alemã.

Em suma, a propaganda tornou-se uma forma de mobilização popular como tentativa de desenvolvimento de uma consciência política das massas. Arte e política, para Hitler, eram consideradas como processos similares. Ele considerava que a propaganda deveria ser sempre popular, considerando um nível bem simples de compreensão. “Capacidade de recepção limitada, inteligência modesta, memória fraca”, afirmava. Mesmo que as propagandas que ele pregava não fossem pautadas por uma realidade observável, deveriam ser repetidas incessantemente, com o fim de tornarem-se verdades.⁹⁸

Na figura 3⁹⁹, as imagens 1, 2 e 3 representam as propagandas (cartazes) que o regime fascista usou como instrumento de persuasão contra sua população e tropas inimigas. Os cartazes, baratos e de fácil distribuição, eram colocados em locais estratégicos, de forma a serem vistos por um número maior de pessoas.

Na imagem 4, também um cartaz, cujo dizeres são: “Antes: desemprego, tristeza, desolação, greves, bloqueios. Hoje: trabalho, alegria, disciplina. Camaradas, deem o vosso voto ao Fuhrer!”.

Os ideólogos do regime nazi dominaram todos os meios de comunicação com o objetivo de manipular a população. Sendo assim, a imagem 5 representa um *banner* de um filme. O cinema foi um dos meios largamente utilizados para promover a imagem de Hitler.

A imagem 6, representa a figura da educação na infância e na juventude, e foi usada como ferramenta do Estado para gravar na mente dos jovens o orgulho de pertencer a raça ariana e mostrar lealdade a Hitler.

Os jornais também foram alvo de censura e somente as notícias favoráveis ao regime eram veiculadas. Como exemplo disso, a imagem 7. A imagem 8 é representada pelas capas de revista, também alvo de censura, ou seja, controlado

⁹⁸ COHEN, Peter. **Arquitetura da Destruição**. Documentário (1995). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gDqGT4xepjQ> Acesso em: 27/05/2016, às 15h09.

⁹⁹ Disponível em: <https://chicomiranda.wordpress.com/2011/11/20/a-propaganda-fascista-na-segunda-guerra-mundial/> Acesso em: 27/05/2016.

pelo partido nazista.

Figura 03 – Montagem de imagens



Fonte: do autor

Por outro lado, a palavra publicidade, utilizada inicialmente com um sentido jurídico, passou a designar um sentido comercial ainda durante o século XIX. Dada a origem eclesiástica da palavra “propaganda” (ato de propagar fé) e o sentido político indesejável, preferiu-se, por muitos anos, a utilização da palavra “publicidade”. Somente na década de 1960 é que o termo retoma o sentido por muito tempo adotado e hoje, em alguns casos, confunde-se com publicidade.

Em linhas gerais, “propaganda” (do latim *propagare*: propagar, multiplicar, estender) compreende a intenção de implantar, incutir uma ideia na mente das pessoas, ou seja, são as atividades que tendem a influenciar o cidadão, com objetivo comercial, religioso ou político-ambiental.

A propaganda política busca imbuir o povo, como um todo, com uma doutrina... A propaganda para o público em geral funciona a partir do ponto de vista de uma idéia, e o prepara para quando da vitória daquela opinião.¹⁰⁰ (sic)

Hitler escreveu tais palavras na obra *Mein Kampf*, em 1926, obra na qual

¹⁰⁰ United States Holocaust Memorial Museum. Disponível em: <https://www.ushmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModuleId=10005202> Acesso em 01/06/2016.

defendia o uso da propaganda política como ferramenta de disseminação dos ideais do Nacional Socialismo.

“Publicidade” (calcada no francês *publicite*, proveniente do latim *publicius* – público) significa divulgar, tornar público. É a arte de despertar no público o desejo da compra, levando-o à ação.

Segundo o Novo Dicionário da Língua Portuguesa, publicidade também é “a arte de exercer uma ação psicológica sobre o político com fins comerciais ou políticos. É um cartaz, um anúncio, um texto”.¹⁰¹

Fundamentado em entendimento próprio, publicidade é a arte de despertar no público o desejo de compra; promovendo o lucro de uma atividade comercial.

A propaganda tem, portanto, viés comercial e busca divulgar um produto/serviço para que o consumidor o conheça e seja, deste modo induzido à sua compra. O anunciante é veiculado. Publicidade é quando tornamos público o produto sem que implique em persuasão. Nesta, muitas vezes o anunciante nem é identificado.

1.4 COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL X PÚBLICA

Historicamente, de acordo com Duarte¹⁰², a comunicação governamental no Brasil foi de natureza publicitária. Isso significa a divulgação de ações, utilizando preferencialmente a propaganda com veiculação na mídia. Por conseguinte, foi de cunho educativo, sobretudo nas áreas da saúde e da agropecuária, ou em situações em que se confundia com o apelo cívico, como na época dos governos militares quando surgiram campanhas como a do personagem “Sujismundo”¹⁰³, “mexa-se”, dentre outras.

Diante desse cenário político, ressalta Duarte, a comunicação de origem

¹⁰¹ FIGUEIRO, Candido de. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. 1913, p.1661.

¹⁰² DUARTE, Jorge. Org. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. Ed: Atlas. São Paulo, 2013, p. 10.

¹⁰³ No período do governo Médici, em 1970, houve um esforço governamental em consolidar um projeto de desenvolvimento econômico e social baseado no modelo do regime militar. Dentre os investimentos, houve um direcionamento estratégico no âmbito educacional e da saúde coletiva. Houve um esforço maior para implantar uma educação sanitária com o objetivo de reverter a situação daquele momento. O slogan era “Povo desenvolvido é povo limpo”.

governamental também sofreu transformações e buscou a adoção do sentido de comunicação pública, ou seja, a comunicação que objetiva informar o cidadão. Esse entendimento pode ser percebido desde o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando o presidente afirmava que a comunicação pública era um tema inseparável do funcionamento da democracia, "exercendo o papel de instrumento de uma relação aberta e franca do governo com a população".¹⁰⁴

Na história da comunicação governamental, o poder Executivo, entre os poderes Legislativo e Judiciário, sempre teve maior presença junto à população. Por exemplo, o uso do rádio no governo Vargas, instrumento das campanhas cívicas, políticas e pela propaganda dos governos, tanto as produzidas pela ditadura militar, quanto as produzidas nos governos democráticos. Mais recentemente, podemos nos referir ao marketing, com seu conjunto de técnicas e métodos usados demasiadamente pelos governos (Internet, mídia sociais, etc).¹⁰⁵

O autor frisa que a regulamentação da propaganda continua sendo uma das principais preocupações do Executivo. Um exame do site da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom) atesta que da coletânea de instrumentos normativos disponibilizados, 16 delas são normas de publicidade, seis são normas de propaganda e três são normas sobre licitação e contrato. Nos últimos anos, com a implantação de estruturas profissionais de comunicação na Câmara e no Senado e o início dos trabalhos da TV Justiça, o Legislativo e o Judiciário adotaram novas formas de fazer comunicação governamental e pública.

Entretanto, Duarte destaca que é a partir do governo Lula (2003/2011), que o conceito comunicação pública com o sentido de informação para a cidadania começa a ser citado com maior frequência, gerando status. Já no segundo ano do governo Lula, em meados de 2003, o então Ministro Luiz Gushiken apresentou as propostas para uma Política Nacional de Comunicação¹⁰⁶, cujo objetivo seria estabelecer os rumos de uma política de divulgação. A comunicação é considerada substancial para que o governo consiga "manter no povo a esperança que Lula gerou na época da eleição."¹⁰⁷ Gushiken, certifica, por intermédio de Duarte, que para alcançar tal

¹⁰⁴ DUARTE, Jorge. Org. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. Ed: Atlas. São Paulo, 2013, p. 10.

¹⁰⁵ DUARTE, Jorge. Org. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. Ed: Atlas. São Paulo, 2013, p. 10.

¹⁰⁶ Palestra "**A Política Nacional de Comunicação**" proferida em setembro de 2003 pelo Ministro Luiz Gushiken. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum_anterioresM.htm>

¹⁰⁷ DUARTE, Jorge. Op. Cit, 12.

objetivo existem alguns conceitos que deveriam nortear a comunicação.

O primeiro era contribuir para a elevação do Brasil à condição de um país poderoso, justo e solidário. O segundo, difundir ou criar um sentimento de patriotismo sadio, alertando para o fato de que isso não se faria com propaganda publicitária. O terceiro conceito era motivar o povo para as ações úteis e solidárias. O quarto, difundir comportamentos positivos e saudáveis. O quinto conceito era difundir a imagem do Brasil para o exterior e, também, no interior. O sexto, mostrar o caráter do governo de equipe (...). O sétimo conceito era mostrar a conduta dos nossos governantes como expressão de conduta ética exemplar e de habilitação normal para o exercício da coisa pública. Por fim, a necessidade de que na comunicação se tenha um conceito para estimular os nossos governos, que é o de difundir pensamentos elevados.¹⁰⁸

Em suma, discutia-se a necessidade dos governos de utilizarem uma estratégia de comunicação que os aproximasse dos públicos. Andrade (1982) já afirmava que

A separação entre governantes e governados é quase sempre consequência da falta de informações. A administração pública não pode funcionar sem a compreensão popular de suas atividades e processos, pois o poder público depende do consentimento e da participação do povo na execução das diretrizes governamentais.

Segundo o Glossário Comunicação e Cidadania¹⁰⁹, comunicação governamental pode ser entendida como “processo e técnica que permite ao Estado cumprir com mais eficiência suas finalidades”¹¹⁰. É a comunicação praticada pelo governo, visando à prestação de contas, ao estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e ao reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social.

A distinção entre comunicação governamental e comunicação pública é que a pública, segundo Zémor¹¹¹, é uma modalidade formal, visando obter uma legitimidade

¹⁰⁸ DUARTE, Jorge. Org. Op. Cit, 12

¹⁰⁹ DUARTE, Jorge. VERAS, Lucia (Org.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília. Brasília: Casa das Musas, 2006.

¹¹⁰ Ibidem. p. 9.

¹¹¹ ZÉMOR, Pierre apud DUARTE, Jorge. VERAS, Lucia. **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

de interesse público. Mesmo reconhecendo a atual fusão entre o mundo dos negócios e o Estado, o autor acredita na possibilidade de estruturação de uma prática que possa contribuir para identificar a utilidade pública, alimentar o conhecimento cívico e facilitar a ação governamental, garantindo o debate público.

Conforme Jorge Duarte, jornalista, relações-públicas e doutor em Comunicação, Comunicação Pública (CP) é um conceito que tem origem na noção de comunicação governamental. Em outras palavras, comunicação pública está inserida na governamental. A origem desta evolução está na viabilização da democracia e na transformação do perfil da sociedade brasileira a partir da década de 1980.

A comunicação pública diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo. O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública.¹¹²

Muitos ainda afirmam que comunicação pública é um conceito polissêmico, indo além do ponto de vista que a aborda e define como uma comunicação elaborada pelo governo para os cidadãos. Mas aí fica a questão: toda comunicação não é pública? De acordo com Jorge Duarte, o conceito de comunicação pública por este viés é a comunicação política. Durante a II Guerra Mundial, por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda, o termo se consolidou por tentar controlar a imprensa; censura.

O panorama só mudou após o regime militar e no período da redemocratização, fazendo com que a Constituição Federal de 1988 e a transformação do papel do Estado redesenhasse o molde da comunicação pública. A partir daí, estabeleceu-se um sistema de participação que forçou a criação de mecanismos com o intuito de dar atendimentos às exigências de informação.

Elizabeth Brandão¹¹³, identifica CP como “uma área que abarca grande variedade de saberes e atividades e pode-se dizer que é um conceito em processo de

¹¹² DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. 2010. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

¹¹³ Apud DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. 2010. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

construção”. Para ela, a área engloba a comunicação organizacional, a científica, comunicação governamental, comunicação política e comunicação popular.

Conforme Duarte, a CP é uma ferramenta para capacitação dos cidadãos visando o exercício da cidadania, levando em consideração os elementos atribuídos por Marshall¹¹⁴ a comunicação pública tem uma parte civil, social e política.

Já Brandão destaca que

A comunicação pública ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e sociedade civil – inclusive partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão) em temas de interesse público.¹¹⁵

Sendo assim, julga-se correto afirmar que a comunicação pública é essencial para a prática da cidadania, sendo papel da esfera governamental promover a compreensão adequada a respeito das funções governamentais e da administração pública.

A CP ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo (DUARTE, 2010). Ou seja, para se ter uma boa política pública, é necessário ter eficiência e eficácia na comunicação pública.

A comunicação pública pode ser fundamental para identificar demandas sociais, definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada, promover e valorizar o interesse público, qualificar a formulação e implementação de políticas públicas, estimular a cidadania consciente e avaliar a execução das ações de interesse coletivo. Dessa forma, as informações da Comunicação Pública são classificadas em seis categorias. Sendo assim, podemos observar a seguir no quadro:

A figura abaixo reflete o diagrama em torno da Comunicação Pública e suas vertentes. Ou seja, a CP é o elo que liga essas vertentes a ela, como a utilidade pública, prestação de contas (*accountability*), interesse privado, mercadológico, dados públicos e institucionais.

¹¹⁴ Apud DUARTE, op. Cit., p.103.

¹¹⁵ DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse. 3 ed. São Paulo: Atlas. 2012, p. 6.

Figura 04 – Tabela Comunicação Pública



Fonte: elaborado pelo autor

Segundo Duarte (2007), desde a segunda metade do século XX, o conceito de cidadania adquire importância crescente, devido à visão de que o Estado é o legítimo representante do cidadão e ao incremento da participação da sociedade civil nos processos decisórios. Isto é, o elo que liga o Estado com os cidadãos é a comunicação pública, usada como uma ferramenta estratégica para atingir a população.

Pierre Zémor¹¹⁶, afirma que as funções da Comunicação Pública são: ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; como contribuir para assegurar a relação social. Para o autor, a CP é a comunicação formal que diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública.

Já para Ana Lúcia Novelli¹¹⁷, um fator que eleva a importância da CP é a necessidade de abertura para a governança, que seria a forma adotada pelo Estado para implantar seus projetos pela capacidade democrática de estimular e viabilizar a participação efetiva da sociedade na elaboração e condução das políticas públicas.

No próximo capítulo, abordamos a questão de como a comunicação de enquadra no conceito de políticas públicas e a forma como esta vai se consolidar como importante ferramenta de ação do Estado junto à sociedade.

¹¹⁶ ZÉMOR, Pierre. La communication publique. Paris: PUF, Col. Que sais-je?, 1995. Versão resumida: tradução: Elizabeth Brandão.

¹¹⁷ NOVELLI, Ana Lucia C. R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. Organicom. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, ano 3, p. 74-89, 2006.

CAPÍTULO II

COMUNICAÇÃO COMO FERRAMENTA DO ESTADO

2.1 A COMUNICAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA ENQUANTO PROPAGANDA E MÍDIA

Neste presente trabalho aceitamos o entendimento da relevância da comunicação como mecanismo de ação nas políticas públicas, na forma de campanhas de publicidade e mídia. Publicidade no sentido de tornar algo (ação ou programa) público, e mídia como a propagadora de interpretações de sucessos e fracassos das políticas públicas.

A ação dos meios de comunicação de massa incide diretamente no funcionamento do aparelho de Estado — tanto em seu âmbito burocrático, quanto no político —, constituindo-se em canal para a transmissão de anseios e críticas à esfera do governo.

O comunicador e mestre em Ciência Política Nelson Penteadó¹¹⁸, afirmou que a comunicação tem papel fundamental no processo de consolidação de políticas públicas. “A comunicação é a coluna vertebral que sustenta uma boa política pública. Para garantir a eficácia e a eficiência de sua implantação e implementação, a comunicação e a política pública têm que andar de mãos dadas”.¹¹⁹

Dessa forma, a comunicação é tema de indiscutível relevância na contemporaneidade, sobretudo em uma sociedade que se propõe a tarefa de consolidar a democratização. Um país não poderá se desenvolver sem que o acesso ao conhecimento e à informação seja democrático.¹²⁰

¹¹⁸ O Prof. MSc. Nelson Freire Penteadó é graduado em Jornalismo (239/86/DF) pela UnB e mestre em Ciência Política pela Unieuro. Atuou na Folha de São Paulo, Correio Braziliense, Jornal de Brasília, e Rede Bandeirantes de Televisão. Suas pesquisas acadêmicas estão focadas nas áreas de mídia e poder e na influência das plataformas digitais na evolução da democracia.

¹¹⁹ As aspas do Professor e Mestre Nelson Penteadó foram coletadas em 13 de outubro de 2016, por meio de entrevista agendada, com o intuito de contribuir para a produção deste trabalho.

¹²⁰ GOMES, Wilson. MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia**: Políticas e Perspectivas. Editora Paulus. São Paulo, 2008.

Equivocadamente, considera-se que quando se fala em publicidade nos referimos somente aos recursos midiáticos e transparência. A Constituição Federal¹²¹ prevê que a publicidade também está intrínseca ao estado republicano (regime vigente no Brasil) e à democracia, os quais estão declarados no artigo 1º *caput* e parágrafo único, da Constituição.

Analisando-a etimologicamente, a palavra república vem do latim *res publica*, que seria em português traduzida como “coisa pública”. Dessa forma, percebe-se que publicidade é a essência da própria forma de governo e um meio de divulgação dos atos da Administração Pública. Ressalte-se que a publicidade aqui tratada é a não-comercial a qual, segundo Martins Fontes¹²², é a comunicação entre órgãos governamentais e cidadãos.

Os meios de comunicação de massa ocupam uma posição central na política contemporânea. Conforme Luis Filipe Miguel¹²³, “eles são os intermediários inescapáveis das trocas discursivas entre os políticos e o público e formam o ambiente de informação no qual as disputas ocorrem”.

Aqui, por comunicação de massa, entenda-se mídia. Luis Filipe Miguel¹²⁴ frisa que dizer “a mídia” equivale a comunicação de massa. Ou seja, ela é um conjunto de meios (televisão, rádio, jornais, revistas e a internet), que veiculam informações, bem como as mídias das indústrias editorial, cinematográfica e fonográfica.

Ainda citando o autor, nas formas de ação política, o impacto dos meios de comunicação de massa não deve ser desconsiderado. Em forma de esquema, é possível destacar quatro dimensões nas quais a presença da mídia fez notar-se alterando as práticas políticas de forma positiva:

1. A mídia tornou-se o principal instrumento de contato entre a elite política e os cidadãos comuns.
2. Por efeito da predominância como instrumento de contato, o discurso político transformou-se, adaptando-se às formas preferidas pelos meios de comunicação de massa.
3. Conforme uma vasta literatura aponta, a mídia é o principal responsável pela produção da agenda pública – momento crucial no jogo político. Ou seja, a mídia tem a capacidade de formular as preocupações

¹²¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

¹²² FONTES, Martins. **A linguagem da propaganda**. Editora Martins Fontes. São Paulo, 1996, p. 1.

¹²³ AVELAR, Lúcia. CINTRA, Antonio Octavio. Organizadores. **Sistema Político Brasileiro: um introdução**. Editora Unesp. São Paulo. 2015, p. 359.

¹²⁴ Ibidem, p. 360.

públicas. O impacto da definição de agenda pelos meios de comunicação é perceptível não apenas no cidadão comum, que entende as questões veiculadas pela mídia como as mais importantes, mas também no comportamento de líderes políticos, que se veem obrigados a dar respostas àquelas questões.

4. Adoção da gestão da visibilidade por parte dos políticos envolvidos. A visibilidade na mídia é cada vez mais componente na produção do capital político.¹²⁵

Nota-se assim que a comunicação é tão importante na implantação de políticas públicas quanto no processo de formulação da agenda pública. De acordo com Dias e Matos, os veículos de comunicação de massa prestam relevante serviço como fornecedores de informação à sociedade, criando uma opinião pública sobre determinados temas.

Sua capacidade de mobilização é importante e tem a capacidade de mobilizar outros atores (...). As fases de construção de agenda e de avaliação das políticas públicas são as etapas na quais a mídia tem atuação mais significativa, pois são estágios que envolvem diretamente a participação da opinião pública.¹²⁶

Assim sendo, fundamentado na teoria das elites¹²⁷, segundo a qual a sociedade está dividida entre governantes e governados, percebe-se que a comunicação é considerada elite, uma vez que ela é quem diz o que vai ser feito. Segundo Robson Sávio Reis Souza¹²⁸, a mídia é, sim, considerada o quarto poder de uma nação, após o Executivo, Legislativo e Judiciário, uma vez que insere temas a serem discutidos na sociedade, formando a opinião pública.

Para maior entendimento, Maxwell McCombs e Donald Shaw¹²⁹ elaboraram uma teoria em 1972, chamada *agenda setting* ou agendamento,

¹²⁵ MIGUEL, Luis Felipe. Artigo: **Dossiê “Mídia e Política”**. Revista de Sociologia Política. Curitiba, 2004, p. 7-12.

¹²⁶ DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 50

¹²⁷ Ressaltado em sala de aula pelo Henry Kifordu, na disciplina de Elite, Estado e Sociedade. Henry Kifordu é Doutor em Ciência Política pelo International Institute of Social Studies da Universidade de Erasmus, Holanda (2011), mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (1996), especialização em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (1992) e graduação em Administração (Pública e Empresarial) pela Universidade Federal da Paraíba (1989).

¹²⁸ SOUZA, Robson. **O quarto poder se assanha**. Disponível em: http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/ed727_o_quarto_poder_se_assanha/

¹²⁹ MCCOMBS, Maxwell. SHAW, Donald. article: **The Agenda Setting Function of Mass Media**, 1972

evidenciando que a mídia e os *mass media* determinam o assunto que será discutido pelo público, à medida que determinados temas são mais expostos enquanto outros são pouco destacados. Ou seja, considerando que a mídia é o quarto poder, ela tem tanto o poder de difundir notícias quanto o de difundir silêncios.

O mundo político é reproduzido de modo imperfeito pelos diversos órgãos de informação. Contudo, as provas deste estudo, de que os eleitores tendem a partilhar a definição composta dos *media* acerca do que é importante, sugerem fortemente a sua função de agendamento¹³⁰

McCombs afirma que a função da teoria da agenda *setting* pode ocorrer em três formas distintas: *media agenda* (midiática), *public agenda* (agenda pública ou da sociedade civil) e *policy agenda* (de políticas públicas). A primeira corresponde a assuntos tratados pela mídia; a segunda aos temas discutidos entre as pessoas e que são considerados relevantes na esfera civil; e, por fim, políticas públicas, referindo-se aos temas que os gestores públicos (atores sociais ou os *stakeholders*) analisam como relevantes. Uma vez decidido, os atores sociais (governo, Estado, mídia e instituições) determinam a agenda pública e, por conseguinte, implantam as políticas públicas segundo tais determinações.¹³¹

Faz-se necessário ressaltar que a partir dessa teoria surge o questionamento: é a mídia quem influencia a política ou a política que influencia a mídia? Alguns autores consideram que são duas realidades intrinsecamente interligadas.

Em consonância com as afirmações seguras de Luis Filipe Miguel, Reinaldo Dias e Fernanda Matos¹³² complementam a ideia de Miguel quanto à relevância da mídia. Segundo Dias e Matos,

¹³⁰ MCCOMBS, Maxwell. SHAW, Donald. article: ***The Agenda Setting Function of Mass Media***, 1972. p. 57.

¹³¹ Dados adquiridos em aulas ministradas pelo Prof. Msc e Dr. Bruno Moretti, no curso de Assessoria em Comunicação Pública, no IESB. Bruno Moretti pós-doutorando do Departamento de Sociologia da UnB. É servidor da carreira de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tem experiência na área de Sociologia, Estado e Políticas Públicas.

¹³² DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012, p. 50.

os veículos de comunicação de massa prestam um excelente serviço como fornecedores de informação à sociedade, criando uma opinião pública sobre determinados temas. Sua capacidade de mobilização é importante e têm a capacidade de mobilizar outros autores sociais. Seu papel é manter a sociedade informada, contribuir para que a cidadania exerça controle social sobre a atuação da administração pública.¹³³

Segundo os autores, o papel da mídia é de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública, que tem caráter publicitário e mediador.

As fases de construção da agenda e de avaliação das políticas públicas são as etapas nas quais a mídia tem atuação mais significativa, pois são estágios que envolvem diretamente a participação de opinião pública. No processo de definição da agenda de governo, os meios de comunicação podem evidenciar questões a que não deram a devida importância.¹³⁴

Em relação à avaliação das políticas implementadas, “a mídia atua como propagadora de interpretações de sucessos e fracassos das políticas públicas”. Sendo assim, “as informações sobre o desempenho da administração pública e das políticas públicas são importantes para a tomada de decisão dos eleitores, dos políticos e dos governantes”. Desse modo, a mídia exerce “um papel de construção de consensos em torno da continuação, correção ou extinção de uma política pública”.¹³⁵

Ressalta-se que a Administração Pública é a esfera onde a política pública se consolida. Há uma dicotomia nesse termo enquanto disciplina e arena política. O foco da disciplina estava voltado à formação da burocracia governamental, responsável pela execução ou implementação das políticas públicas. Assim, considerava-se a Administração Pública uma ciência que, posteriormente, modificou o sistema político mundial.¹³⁶

Confunde-se a comunicação governamental com a pública, uma vez que ambas estão ligadas ao governo e ao Estado. Cabe ressaltar que por comunicação

¹³³ DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012, p. 50.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Ibidem, p. 52. Secchi (2010) apud DIAS e MATOS.

¹³⁶ DUARTE, Jorge. Org. Comunicação Pública.

governamental, Elizabeth Brandão¹³⁷ discorre no que tange ser de responsabilidade do Estado e do governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos, como forma de estabelecimento da cidadania e da democracia, a partir do potencial de interferência social perante as ações do Estado.

A política pública é considerada uma ferramenta de ação do Estado, sendo um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Dessa forma, considera-se que a política pública é um meio de comunicação do Estado para com a sociedade.¹³⁸

Assim, conforme Reinaldo Dias e Fernanda Matos, as políticas públicas devem

Compreender todas as ações dos governos, pois estas, de algum modo, procurarão se legitimar através de um discurso (comunicação/publicidade) que considera a necessidade de atender os fins do Estado, pois é esta a expectativa que possuem todas as pessoas da sociedade.¹³⁹

A intervenção por meio da política pública em um determinado setor, como a saúde, educação, meio ambiente, etc, não deve ser uma decisão confiada tão somente a quem detém do poder político naquele momento. Segundo Dias e Matos¹⁴⁰, a participação da sociedade deve ser considerada de fundamental importância para a implantação e implementação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população e estabeleçam seus limites e alcances.

Ainda de acordo com os autores¹⁴¹, os *stakeholders* no processo de formulação de políticas públicas são de vital importância. Seu papel fundamental é influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam.

Nas formas de ação política, o impacto dos meios de comunicação de massa é “gigantesco”, conforme Luiz Felipe Miguel.¹⁴² Segundo o autor, a mídia

¹³⁷ Elizabeth Brandão apud Jorge Duarte. Op. Cit. (2012).

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ DIAS, Reinado. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósito e processos. Editora Atlas. São Paulo, 2012, p. 50.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 61.

¹⁴¹ DIAS, Reinado. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósito e processos. Editora Atlas. São Paulo, 2012, p. 61.

¹⁴² MIGUEL, L. F. **Dossiê ‘mídia e política’**. Revista de Sociologia e Política nº 21: 7-12. São Paulo,

tornou-se o principal instrumento de contato entre as elites políticas e os cidadãos comuns.

A notoriedade midiática é condição necessária para o acesso às posições mais importantes do campo político. O jogo de influências entre a mídia e a política é complexo, não é unilateral. Mas fica o reconhecimento de que a mídia se tornou um fator central da vida política contemporânea e que não é possível mudar esse fato.

O professor da disciplina Elite, Estado e Sociedade do Centro Universitário UNIEURO, Henry Kifordu¹⁴³, ministra em suas aulas os conceitos que dão nome à doutrina. Kifordu explica que elite é quem diz o que vai ser feito em uma sociedade. Aqui predomina a teoria das elites, segundo a qual as sociedades estão divididas entre dois grupos: os governantes e os governados.

Os governantes são menos numerosos, monopolizam o poder e impõem sua vontade valendo-se de métodos legítimos ou violentos ao restante da sociedade. Os governantes têm o poder por ser minoria e organizada. Essa classe dominante pode ser presenciada em formas de governo.

Segundo Pareto, em toda a história sempre existiram as elites. Elas precisam de apoio da sociedade para governar. Precisam de uma ideologia. “A massa é desorganizada porque não consegue se comunicar”, afirma Henry Kifordu citando o autor.

Analisando sociologicamente a comunicação em uma sociedade mais complexa, em termos da ciência, julga-se pertinente tratar de variáveis como massa, público, opinião pública, sociedade de massa e comunicação de massa (cultura de massa).

Em consonância com Gabriel Cohn¹⁴⁴, o termo massa designa uma coletividade de grande extensão, "heterogênea quanto à origem social e geográfica dos seus membros e desestruturada socialmente". Ou seja, trata de um coletivo de indivíduos indiferenciados quanto à norma de comportamento, valores e posições sociais.

2004.

¹⁴³ Henry Kifordu é doutor em Ciência Política pelo International Institute of Social Studies da Universidade de Erasmus, Holanda (2011), mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (1996) com especialização em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (1992) e graduação em Administração (Pública e Empresarial) pela Universidade Federal da Paraíba (1989). Atualmente, é professor no curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euro-Americano em Brasília e pesquisador registrado de CNPq.

¹⁴⁴ COHN, Gabriel. **Sociologia da Comunicação**: teoria e ideologia. Editora Pioneira. São Paulo, 1983.

Em conformidade com este trabalho, podemos considerar “massa” as pessoas inseridas na sociedade – podemos também considerar como um sinônimo sociológico de multidão.

Conforme Mauro Wolf¹⁴⁵, a massa é composta por pessoas que não se conhecem, que estão espacialmente separadas umas das outras, com poucas possibilidades de interação. Ou seja, o fato dos indivíduos serem isolados, anônimos, atomizados, torna maior a chance de manipulação.

Esse conceito é uma premissa para a compreensão da teoria hipodérmica, que, segundo Mauro Wolf, parafraseando Wright Mills, considera que a teoria evidencia que cada indivíduo é um átomo isolado que reage sozinho às ordens e às sugestões dos meios de comunicação de massa monopolizados.

Se as mensagens da propaganda conseguem atingir os indivíduos da massa, a persuasão é facilmente “inoculada”: ou seja, se o alvo é alcançado, a propaganda obtém o êxito que se propõe.¹⁴⁶

Segundo Cohn, a preocupação com o fenômeno social ‘massa’ é um legado do pensamento político conservador do século XIX, remontando à reação contra a Revolução Francesa. Logo, quando pensa em “massa”, adota-se uma conotação pejorativa. Pode-se afirmar que é o oposto do estilo de pensamento que Mannheim caracteriza como burguês-revolucionário.¹⁴⁷

Em harmonia com Adorno e Horkheimer, a massa é produzida socialmente, não é uma natureza imutável, não é uma comunidade originariamente próxima ao indivíduo, mas somente se aglutina através do aproveitamento racional de fatores irracionais-psicológicos; ela dá aos homens a ilusão de proximidade e vinculação.

2.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Neste tópico será abordado o processo essencial de concretização da

¹⁴⁵ WOLF, Gabriel. **Teorias das Comunicações de Massa**. Ed: Martins Fontes. São Paulo, 2003, p. 8.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 9.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 21.

política, desde suas fases iniciais de elaboração até o momento de sua avaliação e a decisão de sua continuidade ou paralisação.

Conforme Dias e Matos¹⁴⁸, o processo de formulação ou elaboração de políticas públicas pode ser compreendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos que interagem em arenas formais (poder Legislativo ou ministérios) e informais (a rua, onde atores sociais em movimentos se mobilizam).

Além da comunicação, o estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas constitui a base de uma política pública. De acordo com Dias e Matos¹⁴⁹, é possível associar as políticas públicas como ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade.

Conforme Celina Souza¹⁵⁰, cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. A distinção torna-se necessária, considerando que cada uma das etapas mencionadas é terreno para tipos diferentes de negociação. Pode-se, neste caso, basear-se em Theodor Lowi (1964; 1972), quando frisa que “a política pública faz a política”.

Os processos ou ciclos políticos se constituem em um modelo de análise que disseca a política pública em uma série de etapas, as quais formam uma sequência lógica. Essa ferramenta foi proposta pela primeira vez por Charles Jones em 1970. Não há uma sequência exata sobre o número de fases, que variam entre quatro e sete etapas, perpassando por diversos autores.¹⁵¹

Para a realização desse trabalho, opta-se por concentrar em sete fases dessa sequência, já que é a forma mais detalhada de construção de uma política pública. Estas etapas são: identificação do problema (agenda), elaboração, formulação (tomada de decisões), implementação, execução, acompanhamento e avaliação.¹⁵² Esse modelo é aplicável à análise de qualquer política, além de facilitar a delimitação do objeto de estudo.¹⁵³

¹⁴⁸ DIAS, Reinado. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósito e processos**. Editora Atlas. São Paulo, 2012, p. 61.

¹⁴⁹ DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. Op. Cit.

¹⁵⁰ SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, nº 16, Jul/Dez, 2006, p. 20-45.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. Belmont, C A: Wudsworth, 1970.

¹⁵³ Conforme Dias e Matos, na literatura não há um consenso entre os autores sobre o número de fases ou estágios, variando o modelo entre quatro etapas básicas, como o apresentado por Vallès e

Uma das etapas mais importantes em um processo político é quando os discursos sobre alguma deficiência em algum setor da sociedade tornam-se concretos por meio de uma agenda. Na fase de configuração da agenda é que se decide se um tema deve ser inserido na pauta política, se deve ser excluído ou adiado. Para que essa decisão seja tomada, é necessária uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das outras ações disponíveis, assim como uma avaliação das chances do tema se impor na arena política.¹⁵⁴

Caso algum problema seja identificado por algum ator político e ele tem interesse na resolução do problema, o ator poderá lutar para que essa adversidade seja inserida na lista de prioridades de atuação. Esta lista de prioridades é conhecida como agenda.¹⁵⁵

A agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante.¹⁵⁶

Conforme Iolanda Bezerra dos Santos Brandão¹⁵⁷, a comunicação tem um papel vital na construção de uma política pública. Ela tem o poder de dar visibilidade a uma política, quanto torna-la invisível aos olhos da sociedade e dos demais atores políticos.

A premissa da política pública é: se não é vista, não é lembrada. [A política pública] pode até ser vista por um grupo, mas se esse grupo não tiver força de visibilidade, o grupo fica abafado pela história e pelo tempo. Mas se der

Heidemann, chegando a sete fases ou estágios, apresentado por Saraiva e Secci. Nesta obra citada, estima-se a evidência de 13 autores que formulam as elaborações das fases. Porém, escolheu-se utilizar a formulação de Dias e Matos, uma vez que esta é objetiva e sucinta, mais apropriada para este trabalho.

¹⁵⁴ Frey (2000) apud Dias e Matos (2012), p. 71.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 71.

¹⁵⁶ idem.

¹⁵⁷ Possui graduação em Psicologia pela Universidade Federal de São João Del-Rei (1993), mestrado em Psicologia (Psicologia Social) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e doutorado em Psicologia (Psicologia Social) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Atualmente é professora/pesquisadora do Centro Universitário Euro-Americano - UNIEURO. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa da mesma instituição. Tem experiência na área de Psicologia; Psicologia Social; Educação e, pesquisa os seguintes temas: políticas públicas, educação, grupos, relações interpessoais.

visibilidade ao grupo, aí ele vai emergir aos olhos de outros grupos, passando a existir como uma realidade. Atualmente, quem tem esse poder [de tornar algo público]? Os meios de comunicação; os grandes meios de comunicação, para que se propague rapidamente. Isso contribui na implantação, na formação da agenda sob alguma área deficiente em uma sociedade. A partir dessa divulgação, torna-se um problema social, por que a mídia tem esse poder de divulgação. Logo, isso se transforma em uma "moeda de troca" entre os meios de comunicação e os diversos modos de política. "Eu não lembro de você, se você não fizer aquilo que eu quero". Pensando dessa forma, a massa não entende porque certas coisas tornam-se públicas enquanto outras não - com o mesmo grau de relevância.¹⁵⁸

Conforme o Sebrae, um problema político torna-se prioritário na agenda governamental quando:

- a) Se constitui numa situação de crise – neste caso, o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo.
- b) Mobilizar a ação política – ou seja, é capaz de expressar os interesses de grupos em posições estratégicas ou com grandes recursos de poder; ou
- c) Abrir uma "janela" de oportunidade – que significa permitir que algum ator importante obtenha vantagens com a solução do problema.¹⁵⁹

Citando Souza, a elaboração consiste na identificação e delimitação de um problema atual em potencial de uma comunidade, é uma sucessão de negociações entre atores políticos, bem como a avaliação dos custos e efeitos e o estabelecimento de prioridades.

Para iniciar o processo de formulação, as necessidades e objetivos têm que estar previamente definidos. Cabe frisar que a intervenção por meio de política pública em um determinado setor da sociedade não deve ser uma decisão individual e limitada, somente a quem detém o poder naquele período. A política pública tem que ser em âmbito federal, e não de governo.¹⁶⁰

Portanto, pode-se afirmar que a formulação de políticas públicas se

¹⁵⁸ Informação adquirida por meio de conversa informal, em sala de aula, na Universidade Euro-Americano, a qual a autora dessa pesquisa é mestrande.

¹⁵⁹ SEBRAE MG. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

¹⁶⁰ DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. Op. Cit. SOUZA, Celina. **Políticas Pública**: uma revisão de literatura. 2006.

constitui em um estágio em que os governos democráticos transformam seus propósitos em ações e programas que produzem resultados ou mudanças concretas no mundo real. Ou seja, é nessa fase que a comunicação se instala, como vimos no subcapítulo anterior.¹⁶¹

Mediante Dias e Matos¹⁶², a etapa de implementação também se refere ao estágio de planejamento administrativo e de recursos humanos no processo político.

Para se colocar as ações de governo em prática, de maneira adequada, é preciso que a política relacione a causa (do problema) com o efeito desejado (a solução proposta). Os resultados dessa etapa do processo (*outcome*) constituem-se no impacto do programa ou política implementada.¹⁶³

O processo de implementação de políticas públicas está concentrado nas mãos de gestores (atores) e daqueles que fazem o monitoramento, mas indivíduos da natureza privada também podem realizar tarefas para que impulsione o projeto e este saia do papel.

Pois o problema da implementação de uma política deve ser concebido como um esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-las, e não meramente como um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre estas pessoas; a cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa.¹⁶⁴

Em suma, segundo Dias e Matos, Sebrae MG, Capella e Lowi, é importante estudar a fase de implementação, uma vez que é possível visualizar falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas da política pública (saúde, educação, meio ambiente, saneamento, etc.). Mais do que isso,

estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos

¹⁶¹ DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. Op. Cit. 63, et seq.

¹⁶² DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. Op. Cit, p. 81

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ Idem.

mal traçados, otimismo exagerados.¹⁶⁵

Alguns atores identificam ao menos cinco características de um tema que o torna capaz de despertar a atenção de um público macro:¹⁶⁶

- a) Grau de generalização: quanto mais geral for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla, pois todos sentem que são atingidos;
- b) Escopo de importância: quanto mais importante é o tema para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público;
- c) Relevância temporal: quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência;
- d) Grau de complexidade: problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla; e
- e) Precedência categórica: problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência maior.

Em contrapartida, um problema também pode continuar sem retorno, uma vez que este atinge poucas pessoas, ou ser um problema aparentemente insolúvel, e ser um problema manipulável – cujas autoridades podem manipular para vários fins discrepantes do necessário.¹⁶⁷

A execução é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É o momento decisivo que dá sentido às etapas, incluindo o estudo dos obstáculos que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, especialmente, a análise da burocracia.

O sexto estágio de implantação de uma política pública é o acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade e seus componentes, que objetiva fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

Por fim, a avaliação. Esta fase consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que se refere às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

¹⁶⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

¹⁶⁶ DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. Op. Cit, p. 74.

¹⁶⁷ Idem.

Curiosamente, é a área de políticas públicas que mais tem se desenvolvido.

2.3 POLÍTICA PÚBLICA DA SAÚDE FACE À EPIDEMIA DA AIDS (1998-2002)

O ano era 1980. O mundo se viu frente à uma epidemia; uma doença estranha que se propagou. O mal que acometia “pessoas estranhas” foi chamado pelos profissionais da saúde dos hospitais do Califórnia e de Nova Iorque, ambas nos Estados Unidos, de *Wrath of God Syndrome* (Wogs – Síndrome da Ira de Deus), por se proliferar, inicialmente, entre os gays e os usuários de droga.¹⁶⁸

O primeiro texto oficial a respeito da AIDS foi um artigo publicado no *Morbidity and Mortality Weekly Report* (MMWR), em 5 de junho de 1981. O artigo discorre sobre o caso de cinco jovens homens, sem história prévia de imunodeficiência, homossexuais, moradores em Los Angeles, que apresentavam infecção pulmonar atribuída ao *Pneumocystis carinii* (PPC). Este é um microorganismo já conhecido, cuja infecção só se instalava no organismo quando a imunidade estava baixa.¹⁶⁹

Os cinco jovens, desconhecidos entre si, apresentaram um quadro pneumonia entre outubro de 1980 e maio de 1981. Posteriormente, verificou a concomitância de outras doenças, como a candidíase oral e o citomegalovírus (CMV).¹⁷⁰

The diagnosis of *Pneumocystis* pneumonia was confirmed for all 5 patients antemortem by closed or open lung biopsy. The patients did not know each other and had no known common contacts or knowledge of sexual partners who had had similar illnesses. Two of the 5 reported having frequent homosexual contacts with various partners. All 5 reported using inhalant drugs, and 1 reported parenteral drug abuse. Three patients had profoundly depressed *in vitro* proliferative responses to mitogens and antigens.¹⁷¹

¹⁶⁸ NASCIMENTO, Dilene Raimundo do. **As pestes do século XX**: tuberculose e AIDS no Brasil, uma história comparada. Coleção História e Saúde. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro, 2005.

¹⁶⁹ GOTTLIEB, Michael S. et al. **Pneumocystis pneumonia**-Los Angeles. MMWR. Morbidity and mortality weekly report, v. 30, n. 21, p. 250-2, 1981.

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ Idem.

Em meados de 1982, a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Sida ou AIDS, esta última em língua inglesa, a qual adotamos para universalizar) se proliferou¹⁷². Os primeiros casos apareceram nos Estados Unidos, no Haiti e na África Central, entre 1977 e 1978, os quais foram definidos como AIDS somente em 1982. Neste mesmo ano também foi diagnosticada a doença no Brasil, com o primeiro caso registrado em São Paulo, dois anos antes, por meio da identificação da transmissão por transfusão sanguínea.¹⁷³

Nesse período, a AIDS era denominada Doença dos 5H – homossexuais, hemofílicos, haitianos, heroinomânos (usuários de heroína injetável) e *hookers* (expressão que designa profissionais do sexo, em inglês).¹⁷⁴

Com a disseminação mundial da doença, a partir de meados dos 80, no governo de João Figueiredo, estrutura-se o primeiro programa de controle da AIDS no Brasil – Programa da Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo. Em 1986, criou-se o Programa Nacional de DST e AIDS, pelo então ministro Roberto Santos. Este em âmbito nacional.¹⁷⁵

Diante da propagação do vírus e nenhum conhecimento, até aquele o momento sobre o que era a doença e como se a adquiria, não há por parte do Estado brasileiro ações de combate mais concretas. Em 1987, são notificados 2.775 casos no país. Em 1988, o número dobrou, contabilizando 4.535 casos. Em 1989, mais 6.295 casos. Em meio à essa ascensão até a década de 1990, o governo estabeleceu diretrizes e programas para conter a disseminação do vírus, atuando de forma mais assertiva no trabalho de prevenção da doença.¹⁷⁶

Segundo Dilene Raimundo do Nascimento¹⁷⁷, nenhuma doença na história da humanidade ensejou, rapidamente, "tantas publicações resultantes de pesquisa epidemiológicas ou sócio comportamentais, nem tanta retórica política, reações comunitárias e governamentais", no que se refere a buscar explicações para o seu surgimento.

¹⁷² BASTOS, Francisco Inácio. **AIDS na terceira década**. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro, 2006, p. 28.

¹⁷³ Ministério da Saúde – Portal da AIDS. Disponível em aids.gov.br

¹⁷⁴ Idem.

¹⁷⁵ Aids.gov.br Op. Cit.

¹⁷⁶ Idem

¹⁷⁷ Op. Cit, 85. 2005.

É impressionante a extensão da mobilidade que a epidemia causou entre as pessoas mais afetadas, e merece a atenção de todos os interessados em ativismo político e movimentos sociais. A epidemia produziu uma extraordinária quantidade de criatividade, atividade política e cuidado apaixonado, em um nível bem popular, em praticamente todos os países onde há possibilidade de organizações comunitárias. (...) sem o trabalho de centenas de milhares de pessoas em todo o mundo, em todos os tipos imagináveis de esforço comunitário, o impacto da epidemia seria consideravelmente devastador.¹⁷⁸

Com o propósito de estudar o prazer e a dor, o filósofo e historiador Michel Foucault vivenciou uma das mais exóticas experiências de sua vida. Michel Foucault morreu em decorrência da Aids, em Paris. Era 25 de junho de 1984, com 57 anos, ele era um dos pensadores contemporâneos em destaque. Foucault tinha acabado de lançar mais dois volumes de sua "História da sexualidade"¹⁷⁹.

Conforme James Miller¹⁸⁰, Foucault era sadomasoquista e se expôs propositalmente à Aids, a fim de compreender a própria sexualidade. Por isso, tentou suicídio por três vezes, o que o levou a fazer tratamento psiquiátrico e o colocou em contato com a psiquiatria, psicologia e psicanálise, com repercussões importantes em seus trabalhos subsequentes.

Foucault recorreu livremente às experiências quando usou maconha, LSD entre os anos 60 e 70, bem como seu gosto por sadomasoquismo, levando-o, então, à morte.

"A única coisa na minha vida comparável a essa experiência, é fazer sexo com um desconhecido. (...) O contato com o corpo de um desconhecido produz uma experiência da verdade similar ao que eu estou experimentando com a droga. Eu estou agora entendendo minha sexualidade"¹⁸¹.

Conforme Miller, Foucault encarava as experiências sadomasoquistas como uma terceira pessoa. A ideia era vivenciar essa batalha com sabedoria de liberação. Ou seja, seu corpo era usado para estudar o paradoxo entre o prazer e a

¹⁷⁸ ALTMAN, D. **Poder e Comunidade**: respostas organizacionais e culturais à Aids, Rio de Janeiro: Abia/IMS-UERJ, 1995. História social da Aids, nº5 (Trad. Hugo S. Melo) apud NASCIMENTO, Dilene Raimundo do. Op. Cit, 85.

¹⁷⁹ ERIBON, D. **Michel Foucault (1926-1984)**. São Paulo: Cia das Letras, 1990.

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Idem.

dor. “O prazer total”, disse Foucault, “está relacionado com a morte”, quando dizia que existia uma linha tênue entre os dois sentimentos¹⁸².

Podemos ver a relação entre esses dois sentimentos – prazer e dor – no que cerne a doença aqui proposta: a Aids. O vínculo é estabelecido quando o sexo (prazer) é praticado sem segurança e, em decorrência disso, pode-se adquirir o vírus da Aids (dor). Esse temor pode ser constatado no final do século XX.

A partir dos anos 90, o Ministério da Saúde esteve cada vez mais atuante, iniciando o fornecimento de medicamentos para tratamento das infecções, criando o Primeiro Centro de Orientação Sorológica (COAS), no âmbito do Sistema Único de Saúde para ajudar no tratamento da doença, dentre outros. Assuntos em torno da AIDS entraram na pauta da agenda governamental. Sendo assim, a Assembleia Mundial de Saúde, com apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), estabelece o 1º de dezembro como o Dia Mundial de Luta contra a AIDS.¹⁸³

Foi a partir do programa nacional contra DST e AIDS que se estabeleceu políticas de saúde cada vez mais eficazes voltadas para esta questão e outras. Em 1992, é lançada a campanha "Vamos todos contra a AIDS de mãos dadas com a vida". Nesta fase, o país registra 14.924 notificações de pessoas infectadas.

Por conseguinte, conforme a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, por meio do Ministério da Saúde, estabeleceu-se uma política ainda mais consolidada: o Programa Nacional de Combate à AIDS. Tal ação, baseando-se nos números de pessoas atingidas, é considerada sucesso entre seus formuladores.¹⁸⁴

A campanha foi considerada modelo de ação bem-sucedida na prevenção, controle e assistência aos portadores do vírus HIV. Segundo o Ministério da Saúde, o modelo brasileiro permitiu uma melhora significativa na melhora na qualidade de vida de um paciente portador da infecção. Com esse programa foi possível reduzir o custo do tratamento em 48%, e a quantidade de internações diárias passou de 1,7 em 1996, para 0,3% em 2001, representando uma queda de 82%.

O Banco Mundial, em parceria com o governo brasileiro, teve participação ativa no processo, custeando o tratamento, o qual apontou que cerca de 1,2 milhões

¹⁸² ERIBON, D. **Michel Foucault (1926-1984)**. São Paulo: Cia das Letras, 1990.

¹⁸³ ALTMAN, D. Op. Citatum, 85.

¹⁸⁴ Boletim Epidemiológico de 2015 do Ministério da Saúde, disponível em: <http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/publicacao/2015/58534/boletim_aids_11_2015_web_pdf_19105.pdf> Acessado em 5 de julho de 2017.

de brasileiros estavam infectadas pelo vírus. Porém, no final do mandato do Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), este índice caiu para a metade do que foi estimado pelo órgão.¹⁸⁵

Após a implantação do Programa Nacional de Combate à AIDS, em 1995, disponibilizando informações, antirretrovirais gratuitos e mais onze medicamentos, até meados de 1999, o número de vítimas diminuiu consideravelmente. Conforme dados do Ministério da Saúde, nesse ano, reduziu-se em cerca de 50% a mortalidade dos pacientes de AIDS e a qualidade de vida dos portadores da doença melhora de forma considerável.¹⁸⁶

É fato que devido às políticas públicas adotadas foi possível informar a sociedade de forma mais adequada em relação à doença, instalar campanhas de prevenção, estimular estudos sobre o HIV e garantir medicamentos gratuitos em postos de saúde.

Essas políticas implantadas são fruto do direito à saúde previsto na Constituição Federal Brasileira 1988. O direito à saúde não representa a ausência de doenças e, por vezes, nem o próprio direito à vida. Representa, sim, a busca por maior qualidade de vida, garantida pelo Estado como responsabilidade para com a sociedade em propiciar um tratamento digno aos cidadãos.

Um grande exemplo dessa situação, do direito à saúde ser a busca por qualidade de vida, é o caso dos portadores do vírus HIV e da AIDS. Apesar do grande avanço da medicina, ainda não se encontrou uma cura definitiva para essa condição patológica, apenas tratamentos paliativos aumentando a expectativa de vida do portador, possibilitando-o viver dignamente apesar de infectado.

¹⁸⁵ Brasil.gov.br, Op. Cit.

¹⁸⁶ Boletim Epidemiológico de 2015 do Ministério da Saúde, disponível em: http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/publicacao/2015/58534/boletim_aids_11_2015_web_pdf_19105.pdf

Figura 05 – Brasil possui menor índice de mortes por aids



Fonte: blog.saude.gov.br

Segundo o Ministério da Saúde¹⁸⁷, após políticas públicas serem implantadas e bem executadas desde então, em julho de 2015 foi veiculada a notícia que o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (Unaid) apontou o Brasil como referência mundial no controle da doença, revelando que o país foi o primeiro a ofertar combinação do tratamento para o vírus HIV.

De acordo com a Organização das Nações Unidas, erradicar a epidemia até 2030 está sendo prevista como Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM 6).¹⁸⁸

Segundo a Unaid¹⁸⁹, o Brasil teve uma queda acentuada na taxa de mortalidade associada à AIDS. Atualmente, o país tem uma das maiores coberturas de tratamento antirretroviral (TARV) entre os países de baixa e média renda, com 64% das pessoas vivendo com o vírus e recebendo o TARV, enquanto a média global em 2015 foi de 46%.

¹⁸⁷ Boletim Epidemiológico de 2015 do Ministério da Saúde, disponível em: http://www.aids.gov.br/sites/default/files/anexos/publicacao/2015/58534/boletim_aids_11_2015_web_pdf_19105.pdf

¹⁸⁸ How AIDS changed everything. MDG 6: 15 years, 15 lessons of hope from the AIDS response. Disponível em: http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/MDG6Report_en.pdf

¹⁸⁹ United Nation AIDS. Disponível em: <http://unaids.org.br/estatisticas/>

Figura 06 – Aids no Brasil



Como uma das ferramentas da política pública de contenção do HIV, o Ministério da Saúde elaborou um plano estratégico. As estratégias gerais que abrangem o Programa Nacional de Combate à AIDS são:

- Articular com estados e municípios para necessidade de organização de serviços;
- Capacitar os líderes comunitários e das populações prioritárias, incluindo os redutores de danos, em reconhecimento dos sinais e sintomas para a busca imediata da assistência;
- Capacitar os profissionais de saúde nas questões relacionadas ao preconceito e vulnerabilidade;
- Divulgar a rede de serviços que atendem DST.¹⁹⁰

Dentre as estratégias do Ministério da Saúde, a atenção à saúde, o controle social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas infectadas estão em evidência.

¹⁹⁰ Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_estrategico.pdf> Acessado em 05 de julho de 2017.

Segundo o Portal da Saúde do Ministério¹⁹¹, a meta era diminuir o índice de casos de pessoas infectadas. Quanto às pessoas já infectadas, tem-se hoje como prioridade uma melhor qualidade de vida por meio do uso de medicamentos retrovirais.

A defesa dos direitos humanos relacionando o combate à Aids como uma modalidade de direito à saúde e à vida tem sua origem concomitante à da própria epidemia, direito este incluído na Constituição Brasileira de 1988. Em última análise, pode-se dizer que as diretrizes e estratégias do Programa Nacional de DST e Aids do Ministério da Saúde no campo dos direitos humanos, em conjunto com todas as áreas de referência (prevenção, assistência, articulação com a sociedade civil, comunicação, epidemiologia e pesquisa, planejamento e avaliação, cooperação externa, desenvolvimento humano e institucional) se baseiam então nesse preceito constitucional expresso acima e em pelo menos dois outros.

O artigo 1º, que de início destaca a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamento para consideração do Estado Democrático de Direito, no artigo 3º, que dispõe como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária” e em seu inciso IV: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação”.

Diante disso, segue abaixo parte do plano estratégico¹⁹²:

Atenção à saúde: adequação do acesso integral às especificidades de gênero, raça/etnia, faixa etária, orientação sexual, uso de drogas, privação de liberdade; abordagem e inserção do tema HIV/aids e questões éticas, considerando-se: direitos dos pacientes nos serviços, aspectos relacionados a saúde mental, legalidade de execução de atividades como teste rápido, aconselhamento e solicitação de exames por profissionais não-médicos; triagem sorológica em bancos de sangue e proteção ao receptor, incluindo procedimentos de busca ativa, colisão de interesses entre necessidade de triagem para gestantes e desejo da mesma; garantia de acesso à informação, insumos de prevenção e medicamentos, incluindo a discussão sobre propriedade intelectual; política de redução de danos; consideração dos direitos reprodutivos e direitos sexuais das pessoas vivendo com HIV e aids e dos Gays, Lésbicas e Transgêneros; (discriminação e culpabilização com mulheres soropositivas gestantes; redução da transmissão vertical para o HIV e sífilis; esterilização feminina; homoparentalidade); negação dos direitos reprodutivos e direitos sexuais de adolescentes, desigualdade de gênero e violência sexual e violência homofóbica como problemas de saúde pública;

¹⁹¹ Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_estrategico.pdf> Acessado em 05 de julho de 2017.

¹⁹² Plano estratégico encaminhado pela assessoria da Dra. Adele Benzaken, médica sanitária.

Gestão participativa e controle social das políticas públicas no SUS: participação dos usuários e representações da sociedade civil em todos os níveis de formulação de políticas públicas; incentivo à inclusão do tema aids e direitos humanos na agenda dos secretários de saúde, coordenadores de DST/Aids e conselhos de saúde; Redução da Violência, estigma e discriminação: violência policial e institucional contra populações mais vulneráveis como questão de saúde pública; saúde da população carcerária (masculina e feminina), considerando as questões relacionadas a raça/etnia, gênero, orientação sexual, redução de danos. No trabalho e seguridade social Direito ao trabalho: inclusão social, geração de renda, garantia de acesso a benefícios de assistência e previdência social a pessoas vivendo com HIV/Aids e 68 populações mais vulneráveis; Ética na triagem sorológica (concursos públicos e empresas privadas); ampliação da Convenção 111 da OIT e normatização protetiva ao trabalhador soropositivo; parceria com o Conselho Empresarial para implementação de políticas de prevenção junto a empresas privadas.

Direito à seguridade social: moradia, alimentação, saneamento básico como fatores determinantes e condicionantes da saúde, estando vinculada ao valor da vida digna, portanto, à garantia dos direitos humanos de pessoas vivendo com HIV/aids e populações mais vulneráveis, crianças e adolescentes portadores de HIV/Aids e órfãos ou privados da convivência familiar em decorrência da epidemia, soronegativos para o HIV.

Comunicação Direitos Humanos e Comunicação em Saúde: transversalidade do tema direitos humanos em materiais educativos e campanhas de comunicação – sensibilização, produção e monitoramento, promover a pauta de direitos humanos e Aids na mídia e incidir em casos de violações. Formatar sistema de informação (banco de dados, home-page) sobre demanda das Assessorias Jurídicas e acolhida de denúncias em direitos humanos e HIV/Aids. Educação e Saúde Educação para a cidadania em saúde: transversalidade do tema direitos humanos e aids em processos de educação continuada, de formação de profissionais de saúde e educação.

A função do plano estratégico é auxiliar na definição de objetivos e estratégias para alcançá-los, conforme Chiavenato¹⁹³. Veicular a política pública é imprescindível para atingir a sociedade e esta mudar suas práticas. Como exemplo disso, temos a propaganda que veiculada em mídias digitais, onde se concentra a maior parte do público alvo.

Abaixo, o Ministério da Saúde disponibilizou um vídeo intitulado #TemCamisinhaNaFesta direcionado ao público LGBT, mas fica claro que todos, independente da orientação sexual, têm e devem usar.

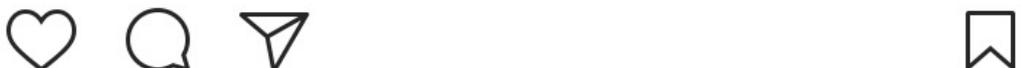
¹⁹³ CHIAVENATO, Idalberto. 2004. Introdução à Teoria Geral da Administração. 7ª Edição. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Campus, 2004

Figura 07 – Propaganda HIV/Aids

 **Ministério da Saúde - HIV/Aids**
Patrocinado

0:01

**Se #TemCamisinhaNaFesta,
a festa não para.**



202.218 visualizações

A Parada do Orgulho LGBT acabou, mas a proteção ficou. Use sempre camisinha. [#TemCamisinhaNaFesta](#)

O Ministério da Saúde¹⁹⁴ criou um site destinado à Aids. No domínio é possível encontrar informações como formas de contágio, exames disponíveis para se detectar a doença, os antirretrovirais gratuitos ou de baixo custo disponíveis em farmácias, tratamento e acompanhamento da doença. O texto tem uma linguagem totalmente acessível e objetiva.

¹⁹⁴ <http://www.aids.gov.br/aids>

Figura 08 – Portal da Saúde: DST – Aids/Hepatites Virais

IST-AIDS HEPATITES VIRAIS
Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das IST, do HIV/Aids e das Hepatites Virais
Portal sobre aids, Infecções sexualmente transmissíveis e hepatites virais

Language A- A+
Buscar neste site

Saiba tudo sobre AIDS IST Infecções Sexualmente Transmissíveis ABC DE Hepatites Virais Previna-se

Início - Aids

AIDS

O que é

- O que é HIV
- O que é janela imunológica
- O que é aids
- Sintomas e fases da aids
- O que é sistema imunológico
- O que você precisa saber sobre a aids

Faça o teste

- Por que fazer o teste de aids
- Onde fazer
- Tipos de exames
- Aconselhamento
- Fatores que causam resultados falso-positivos

Qualidade de vida

Outras opções

- O que é
- Aids
- HIV
- Sistema imunológico
- Janela imunológica
- Sintomas e fases da doença
- Faça o teste
- Por que fazer o teste
- Onde fazer
- Tipos de exames
- Aconselhamento
- Fique Sabendo - Hotsite
- Fatores que causam resultados falso-positivos
- Diagnóstico do HIV
- Foi diagnosticado?
- Conte a sua história
- O que você precisa saber sobre a aids
- Tratamento
- Atendimento inicial
- Acompanhamento médico
- Adesão
- Infecções oportunistas
- Coinfecções
- Recomendações - Consensos

Fonte: aids.com.br

Figura 09 – Portal da Saúde: DST – Aids/Hepatites Virais 2

www.aids.gov.br/aids

Apps Jornalismo Dicionários Inglês Estudos Mestrado - Dissert... UDF - Letras Institutos Federais Netflix - assista a s... Globosat Play - Fil...

Qualidade de vida

- Alimentação
- Sexualidade
- Vacinação de soropositivos
- Atividade física
- Saúde mental
- Direitos Fundamentais
- Relacionamento pessoal e social
- Terapias complementares

Tratamento

- Adesão
- Infecções oportunistas
- Uso de antirretrovirais em gestantes
- Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas - PCDT
- Acompanhamento médico
- Coinfecções
- Tratamento em crianças e adolescentes
- Atendimento inicial
- Recomendações de tratamento - Consensos
- Adesão ao tratamento

Medicamentos

- Quais são os antirretrovirais
- Quem precisa tomar
- Uso com outros remédios ou drogas
- Onde e como pegar
- Conservação
- Medicamentos antirretrovirais
- Início da terapia antirretroviral
- Efeitos colaterais

↑

Fonte: aids.com.br

CAPÍTULO III

METODOLOGIA E RESULTADO DA PESQUISA

3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente capítulo está estruturado para explicar o conjunto de procedimentos metodológicos organizados, com base nos objetivos traçados, que ajudaram na investigação do problema apresentado na dissertação. Apresentam-se as pesquisas adotadas neste estudo, o método utilizado, a abordagem, os instrumentos de coleta de dados, de análise e interpretação dos resultados, dialogando com as teorias apontadas no primeiro capítulo.

Utiliza-se o método científico, o qual define as orientações de como desenvolver a pesquisa, as técnicas que devem ser empregadas, conferindo um grau de confiabilidade aos resultados obtidos.

Barros e Souza Lehfeld mencionam que o método científico apresenta três características, que são:

- a) Não explica fatos com base em desejos emocionais e subjetivos do homem;
- b) O fato só é explicado como verdade quando encontra justificativas compatíveis com o procedimento metódico;
- c) Não é suficiente que uma premissa e/ou enunciado seja verdadeiro, mas é necessário que eles sejam verificáveis e/ou verificados por procedimentos racionais experimentais;¹⁹⁵

Andrade¹⁹⁶ diz que pesquisa exploratória “...configura-se como a fase preliminar, antes do planejamento formal do trabalho”. Sellitz et al¹⁹⁷ comentam que a principal característica da pesquisa se refere à descoberta de ideias e intuições desses estudos formuladores ou explanatórios. Logo, o “...planejamento da pesquisa

¹⁹⁵ BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Fundamentos da metodologia científica: um guia para a iniciação científica. São Paulo: Makron Books, 2000, p. 97.

¹⁹⁶ ANDRADE, Maria Margarida. **Introdução ao trabalho científico**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

¹⁹⁷ Idem.

precisa ser suficientemente flexível, de modo a permitir a consideração de muitos aspectos diferentes”.

Para melhor compreensão dos procedimentos metodológicos, retoma-se o objetivo geral dessa pesquisa, que trata sobre o papel da comunicação na política pública de saúde, em especial a Campanha Nacional de Combate à AIDS. Para tanto, o trabalho visa evidenciar como a política pública, no âmbito da comunicação, foi usada. Em outras palavras, discute-se o uso da propaganda para fins de implementação de políticas públicas.

A coleta de dados foi efetuada por meio de entrevistas semiestruturadas, com a Diretora do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais, o Diretor Geral da Fiocruz, Gerson Penna, e o comunicador Nelson Penteado, assim como outros colaboradores, como o Prof. Dr. Henry Kifordu e a Profa. Dra. Iolanda Brandão, estes últimos ligados ao programa de mestrado em ciência política do Centro Univesitário Unieuro.

Foram exploradas fontes primárias, como os periódicos e relatórios do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde (Portal da Saúde), os quais forneceram dados sobre a AIDS no Brasil no período proposto, ou seja, no final da década de 1990.

A partir desses dados, podemos questioná-los e apoiarmo-nos nas fontes secundárias, como os livros e as bibliotecas digitais, bem como entrevistas com autoridades da área estudada. As entrevistas seguem o modelo semiestruturado, uma vez que há possibilidade de ampliar as perguntas conforme a conversa discorre.

3.2 RESULTADOS DA PESQUISA

Inicialmente, foi indagado ao Diretor Geral da Fiocruz, Gerson Penna, o panorama da AIDS no Brasil e suas facetas. Na entrevista agendada previamente¹⁹⁸, Gerson Penna discorre sobre a doença logo que ela se instalou no país, assim como na atualidade, e a ambição da Unids em torna-la extinta até o ano de 2030.

¹⁹⁸ PENNA, Gerson. Entrevista realizada em 5 de março de 2017, pela autora da pesquisa, na sede da Fiocruz em Brasília.

Questionado sobre o panorama da epidemia no Brasil, Penna declara que a Aids não predomina em nenhuma classe social específica, e conta o porquê do Brasil ser referência mundial no combate à doença.

A Aids não poupou classe social. Bem diferente de algumas outras epidemias. O Brasil é reconhecido mundialmente porque é o único país do mundo que tem uma lei que obriga o governo a dar remédio aos aidéticos, e foi muito influenciada por um grande jornalista que foi amigo do Betinho, do Cazuza... Chegamos em um ponto que tínhamos 22 remédios antivirais, mas não tínhamos remédio para a tuberculose. Dez anos após o surgimento da Aids, nunca se publicou tanto artigo sobre o assunto. Hoje temos médicos e políticas que falam para usarmos preservativo e não fazer sexo oral em parceiros desconhecidos, mas antes não podíamos nos aproximar desses supostos pacientes, tampouco tocar. A Aids mexeu no imaginário da sexualidade de todo mundo. O governo usou as ferramentas que tinha para conter uma doença desconhecida que matava. Daqui a 90 anos, as pessoas vão olhar para trás e pensar: "olha como era feito tal coisa. Maneira errada, autoritária ou livre demais".¹⁹⁹

Para fins de esclarecimento, há confusão nos termos epidemia e pandemia. Para uma doença se tornar em epidemia tem que haver o elevado número de casos novos e sua rápida difusão.

Em 1500, quando as caravelas com 30 pessoas a bordo chegaram aqui ou iam para outros lugares, as doenças demoravam a se alastrar. Hoje, em um avião que cabe 300 pessoas, as doenças emergentes e reemergentes circulam o mundo em uma velocidade inimaginável. Se dispersar o bacilo do antraz em nova Iorque, por exemplo, acredite que em 72 horas o bacilo estará dispersado no mundo. Curiosamente no caso do H1N1, a OMS declarou estado de emergência mundial às 3h da manhã no Brasil, 9h em Genebra, de um sábado. Às 10 horas da manhã, o gabinete de crise do Ministério da Saúde já estava instalado e não se sabia o que fazer porque era uma doença nova. E faz o quê? Separa as pessoas que tosse? Isola as pessoas que estão com coriza? Diante dessa situação, a sociedade e os especialistas, comitês técnicos, sanitaristas, questionam medidas são necessárias para proteger coletivamente.²⁰⁰

Uma vez instalada o Comitê de Crise, a população é educada no ponto de vista sanitário. Isto é, aqui a comunicação é a ferramenta principal para informar as

¹⁹⁹ PENNA, Gerson. Entrevista realizada em 5 de março de 2017, pela autora da pesquisa, na sede da Fiocruz em Brasília.

²⁰⁰ REZENDE, Joffre Marcondes de. Epidemia, endemia, pandemia. *Epidemiologia. Revista Linguagem Médica da Universidade Federal de Goiás*. Vol. 27, p. 153-155. Jan-Jun. 1998.

pessoas através de políticas públicas veiculadas em meios de comunicação.

É fato que o governo vigente usa as ferramentas acessíveis para conter uma situação, como a televisão, outdoors, spots no rádio, jornais impressos e a internet.

Quando a Aids apareceu, eu participei de uma reunião na OMS onde se discutia a implantação de 'aidródomos' – iguais aos leprosários. Então, quando pegavam crianças, por exemplo, filhos de leprosos, e os colocavam nesses lugares sem ver os pais, eram medidas que tinham duas sustentações: uma científica – doença contagiosa e não sabia como tratar – e sustentação da sociedade – as pessoas não gostavam de ver aquelas pessoas na rua, tinham pavor. A sociedade quase repete isso com as pessoas aidéticas, porque a Aids começou a aparecer na cena da comunicação como uma doença dos gays. Então se discutiu em como separar as pessoas que tinham a doença, porque os leprosos nós constatamos por meio de manchas, mas e a Aids? 50 anos antes disso, em Estrasburgo (França), tem uma ponte sob o rio que dava pra ver os navios descendo gaiolas de ferro com pessoas com sífilis, e a população concordava com isso. Era um meio de controle, porque não tinha penicilina. Não digo que foi correto, foi um horror, mas diante de uma situação dessa, era o que poderia ser feito para conter a doença. Mas hoje é diferente. Hoje temos ferramentas eficazes de comunicação, como outdoors, internet, televisão, rádio, jornais impressos, e a política pública da Aids usou isso a seu favor.²⁰¹

Questionado se o governo deixou a desejar em algum momento quando se trata de alertar a população sobre perigos da Aids, Penna foi enfático e positivo.

Não trabalho com a lógica que o governo falhou. Eu trabalho com a lógica do que a sociedade demanda. Ela demandou posições de acordo com o momento. Fui vice-ministro da Saúde duas vezes, e a última vez que tive no Ministério, cerca de 30 segundos da campanha do carnaval da Aids custavam milhões - era o maior orçamento das campanhas de publicidade da Esplanada. Já outras doenças não exigem tanta atenção, devido ao grau de periculosidade. A sociedade não demanda que o governo faça uma campanha nacional para a hanseníase, por exemplo, porque tem 30 mil doentes. Mas demanda para a Aids, porque mexeu com o imaginário de toda uma geração e a partir dela.²⁰²

Penna afirma que a dúvida sobre destruir ou não o vírus da Aids é

²⁰¹ PENNA, Gerson. Entrevista realizada em 5 de março de 2017, pela autora da pesquisa, na sede da Fiocruz em Brasília.

²⁰² PENNA, Gerson. Entrevista realizada em 5 de março de 2017, pela autora da pesquisa, na sede da Fiocruz em Brasília.

pertinente, já que “tem gente que quer, outras não”. Segundo ele, é um crime destruir já que temos uma possibilidade de guerra bacteriológica no mundo. “Quando o Estado manda buscar um cidadão em algum outro país quando está doente, além do interesse de proteger seu cidadão, há também o interesse de guardar o vírus”, pondera.

Como exemplo disso, ele ainda informa que o vírus da varíola, por exemplo, é protegido pela Organização das Nações Unidas, na Suíça.

Em decorrência da política pública em torno da saúde, Penna ressalta a importância da comunicação, visto que o que não é visto não é lembrado. “Comunicação é proteção”, declara quando o assunto é saúde informar para prevenir.

A comunicação influencia hábitos, mas ela não muda as atitudes das pessoas. Só ações coercivas mudam o pensamento das pessoas. Existe muita gente consciente em relação à água, que poderá acabar X anos à frente, mas o consumo se reduzirá quando o seu consumo for exacerbadamente caro ou pagar multas pelos excessos utilizados. Se não houvesse essa política [pública] em torno da água, as pessoas não fariam o racionamento. A comunicação é poder. Se você não tiver a carteira de vacinação do seu filho, você não o matricula na escola. Isso é autoritário? Pra mim é sensato. Foi comunicado e dado um prazo para haver adequação. Do ponto de vista dos sanitaristas, comunicação é proteção. Nós temos a impressão que a comunicação é conivente com a indústria farmacêutica, porque ela só veicula o que mais vende.²⁰³

Já o comunicador Nelson Penteadó²⁰⁴ explana no que se refere à comunicação usada como ferramenta do Estado, e sua importância sob a ótica da política pública. Em meio às respostas, Penteadó ressalta a relação da comunicação com a política e diz que sua utilização como instrumento de persuasão é essencial.

Cabe ressaltar que durante o desenvolvimento desta pesquisa, houve o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Por isso, o diálogo sobre comunicação e política discorre acerca da recente pauta, apenas como mero entendimento do poder da comunicação.

O estado brasileiro atravessa período excepcional, na medida em que ainda

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ PENTEADO, Nelson. Entrevista realizada em 13 de outubro de 2016, pela própria autora da pesquisa.

sofremos o impacto do impeachment da Presidenta eleita Dilma Rousseff. As relações andam tensas e muitas coisas devem mudar a partir de agora. O “rompimento” institucional provocado pelo impedimento da ex-presidente promete repercussões de longo prazo. Não se trata de um episódio “simples” como tentam fazer parecer. Em meio a essa “desarrumação” institucional, vale observar que a comunicação pública desde os primeiros dias do novo governo vem sofrendo tentativas de controle por parte do governo empossado. Sabedores da importância estratégica da comunicação pública e sua capacidade de influenciar a opinião pública no país, muito já se tentou fazer para estabelecer o controle do governo sobre a estrutura governamental de comunicação pública que deveria, a princípio, atender aos anseios e necessidades da sociedade e não de governos, independentemente de partidos políticos.²⁰⁵

Penteado acredita que

a comunicação será cada vez mais usada como instrumento de controle social, tanto a pública como a privada, que desde sempre apoia as mudanças institucionais realizadas. Vale lembrar o papel desempenhado pelos veículos da grande imprensa por ocasião da instauração da ditadura militar no país. Os grandes jornais e as redes de rádio e televisão apoiaram claramente o golpe, antes e agora cientificamente.²⁰⁶

Perguntado sobre a relação da mídia com a política, Penteado enfatiza que a mídia tem apoiado “deliberadamente a reconstrução do comando conservador”. Isto é, como forma de controle social por meio dos meios de comunicação.

Todos sabemos que a grande imprensa brasileira é conservadora desde sempre. Lembro que esse conservadorismo da imprensa brasileira também está sendo usado como poderoso instrumento de controle social. A diferença é que nos dias de hoje a internet, que é incontrolável, acaba desempenhando papel importante na circulação de informações “não controladas” pela elite no poder. Novos tempos e novos comportamentos sociais em contrapartida da tentativa que o governo e as elites entabulam para conduzir a comunicação com instrumento eficaz de controle social.²⁰⁷

A comunicação tem relevância para o Estado – seja este conservador,

²⁰⁵ PENTEADO, Nelson. Entrevista realizada em 13 de outubro de 2016, pela própria autora da pesquisa.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ PENTEADO, Nelson. Entrevista realizada em 13 de outubro de 2016, pela própria autora da pesquisa.

conforme dito acima, e ela define a agenda política. Essa agenda é um dos primeiros passos da implementação de uma política pública.

Os veículos de comunicação têm assumido cada vez mais o lugar e a função que os partidos políticos deixaram de lado no Brasil. São os veículos de comunicação – tanto os tradicionais como a internet – que acabam definindo a agenda política no país.²⁰⁸

Nelson Penteadado comparou a relevância da comunicação no Estado com a comunicação em uma empresa, uma vez que essa é fundamental para sobrevivência de uma instituição, bem como ter bom relacionamento com os diferentes públicos.

Para que a comunicação seja eficaz e eficiente, ela precisa ser clara. Comunicar não é apenas passar uma informação adiante, mas sim conseguir falar e ser entendido, sem ruídos.²⁰⁹

Um dos pilares desse trabalho, Comunicação governamental, segundo Nelson Penteadado, é constantemente confundida com comunicação pública. Sendo assim, o comunicador destaca que

Comunicação governamental não deveria ser confundida com comunicação pública. A comunicação governamental seria aquela que defende os interesses dos governantes. Bom exemplo disso é a praticada pelas assessorias de imprensa de políticos e ministros de Estado. Elas focam muito mais nos interesses políticos dos dirigentes do que no da sociedade em geral. E a pública deveria defender os interesses da sociedade, independentemente do governo regente.²¹⁰

Porém, Penteadado afirma, por fim, que, atualmente, não vê distinção uma da outra.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ PENTEADADO, Nelson. Entrevista realizada em 13 de outubro de 2016, pela própria autora da pesquisa.

A esta altura a afirmação parece repentinamente utópica. Não vejo mais separação entre uma coisa e outra nessa quadra da história brasileira. Parece que as coisas estão se misturando no sentido de a comunicação, como já disse antes, servir de instrumento eficaz de controle social.²¹¹

Exposições da médica sanitária Adele S. Benzaken²¹² contribuíram com relevância acerca da Aids. A coleta de dados foi efetuada por meio de entrevista focalizada, semiestruturada e não-disfarçada, via e-mail, visto que a médica não se encontrava em Brasília.

Foi questionada a razão do Brasil ser referência mundial no combate à AIDS, a partir de qual momento a epidemia tornou-se uma questão de saúde pública e dados sobre a doença no Brasil, destacando seus momentos.

Benzaken evidencia que responder à pergunta a respeito da razão do Brasil ter se tornado referência mundial no tratamento contra a Aids não é prático.

Poderíamos dizer que foi um conjunto de medidas e posturas assumidas tanto pelo governo quanto pela sociedade civil organizada, que levaram o país a se destacar globalmente na sua resposta à aids. Entretanto, facilmente podemos destacar que o Sistema Único de Saúde (SUS) tem como seus princípios a universalidade, integralidade e o respeito aos direitos humanos, mesmos princípios encontrados na Constituição Federal de 1988. Assim, quando a sociedade civil organizada, juntamente com o movimento de pessoas vivendo com HIV/aids passaram a reivindicar os seus direitos, o país já tinha um marco legal que sustentava essa luta.²¹³

Sobre o medicamento disponível na rede pública para pessoas contaminadas, Adele salienta que foi primordial para o controle da epidemia.

Em 1992, o AZT, por exemplo, passou a ser distribuído gratuitamente na rede pública de saúde. Em 1996, quando o chamado Coquete/ anti-aids foi apresentado ao mundo, no ano seguinte, o Brasil tomou a decisão histórica de distribuir o novo e revolucionário tratamento na rede pública de saúde. Na época, a comunidade científica criticou a postura do governo, porque acusava

²¹¹ Ibidem.

²¹² BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

²¹³ Ibidem.

o país de não conseguir manter a sustentabilidade de tal iniciativa no decorrer dos anos, o que contribuiria, e muito, para a formação de cepas resistentes do vírus.²¹⁴

Passados 20 anos, Benzaken diz que o Brasil agiu corretamente quanto a implantação e o desenvolvimento da política pública.

O Brasil mostrou que tomou a decisão correta, porque sabemos que um portador do vírus em tratamento tem reduzido muito as chances de adoecer, bem como de transmitir o vírus. E tem sido assim. O Ministério da Saúde tem apoiado no marco legal do direito à saúde no Brasil, não tem poupado esforços e tem conseguido manter o seu compromisso de incorporar as melhores tecnologias e tratamentos na medida em que eles vão sendo descobertos, e a eficácia validados pela comunidade científica. Assim, incorporamos o próprio coquetel, a PEP (profilaxia pós-exposição ao HIV); a incorporação de medicamentos de última geração como exemplo mais recente do Dolutegravir e da PreEP (profilaxia pré-exposição ao HIV) que deve estar sendo ofertada às populações-chave até o final deste ano.²¹⁵

E ainda reitera a posição do Brasil como referência mundial em relação ao controle da Aids.

Quero destacar aqui a decisão do Brasil de ser um dos primeiros países, ainda na década de 90, a incorporar o protocolo ACTG 76 do CDC. Esse protocolo já trazia tratamento para impedir que o vírus fosse transmitido para o bebê durante a gestação e também por meio do aleitamento materno. Isso, com certeza, impediu que várias gerações de crianças nascessem com o vírus.²¹⁶

Cabe destacar, entretanto, que não foi só medicamentos que o governo do Brasil ofereceu aos seus cidadãos infectados. O país é pioneiro na adoção da chamada prevenção combinada que é um conjunto de medidas e ações que dá à pessoa a possibilidade de escolher o método de prevenção que melhor se adeque as

²¹⁴ BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

²¹⁵ Ibidem.

²¹⁶ Ibidem.

suas características e necessidades pessoais.

Os exames de carga viral, contagem de células CD4, e toda a cobertura de remédios e tratamentos para as doenças oportunistas. Conquistas que só foram possíveis graças ao compromisso dos gestores públicos e, sobretudo, da luta constante da sociedade civil organizada. Já em 1998, o Banco Mundial afirmou que, na época, o Programa Nacional de DST, HIV/AIDS do Brasil era um exemplo para o mundo. Outro destaque importante de ser feito foi sempre a postura progressista e inclusiva da resposta brasileira. Por exemplo, as campanhas de prevenção, já em meados da década de 90, deixaram o seu tom alarmista em relação a campanha, para assumir uma linguagem mais próxima do público, por meio do humor e da leveza. Ao lado disso, foram feitas ações estratégicas tanto no campo da comunicação pública, mas quanto no campo das tecnologias de prevenção, voltadas para públicos específicos respeitando-se essas especificidades e características. Assim, havia campanhas e ações para trabalhar junto a população privada de liberdade, profissionais do sexo, usuários de drogas e outras substâncias psicoativas e a população gay e HSH (homens que fazem sexo com outros homens) e, nos últimos anos, os jovens abaixo dos 24 anos.²¹⁷

A Aids, desde a sua origem, foi encarada como uma questão de saúde pública, apesar de, inicialmente, pouco se saber sobre ela. Mas, por não discriminar seu alvo, tornou-se estigmatizante.

Achava-se que [a Aids] era uma nova doença restrita a determinados grupos como os gays e HSH, entre outros. Entretanto, rapidamente a infecção pelo HIV mostrou-se não discriminar o público. Basta lembrar que o primeiro caso de Aids em mulheres no Brasil foi registrado em 1983, um ano depois que o primeiro caso veio a público - o primeiro caso de Aids no Brasil. Na época, nem se conhecia ainda o agente etiológico daquela doença.²¹⁸

A Campanha Nacional de Combate à Aids foi um marco para a inclusão da ideia de direitos dos cidadãos na agenda governamental brasileira. Essa é a consequência da relação de eficiência e eficácia da política pública. E, de acordo com Benzaken, a mensagem da campanha atingiu um número considerável de pessoas, fazendo-as tomar conhecimento da doença e dos seus meios de contaminação.

Embora ainda encontremos pessoas que achem que o vírus pode ser

²¹⁷ BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

²¹⁸ Ibidem.

transmitido por inseto, por exemplo, todas as pesquisas que fazemos indicam que as pessoas sabem que o preservativo, por exemplo, é a forma mais eficaz de se prevenir da transmissão do vírus nas relações sexuais. O desafio tem sido transformar esse conhecimento em prática, mas temos avançado.²¹⁹

Outro desafio que podemos apontar é que desde que o Brasil tomou a decisão de oferecer de forma universal e integral o tratamento no SUS (Sistema Único de Saúde), as taxas de mortalidade, a expectativa e a qualidade de vida das pessoas que vivem com o vírus melhoraram sensivelmente.

Basta dizer que existem várias pessoas que vivem - e vivem bem - com o vírus há mais de 20 anos. Se lembrarmos que falamos de uma doença cuja expectativa de vida não passava dos seis meses no passado. Estamos, sim, diante de resultados que apontam a eficiência não só das campanhas, mas de toda a resposta brasileira ao HIV.²²⁰

Em se tratando de números, a sanitarista revela que os estados do Amazonas e do Rio Grande do Sul, com valores de 39,2 e 38,3 casos para cada 100 mil habitantes.

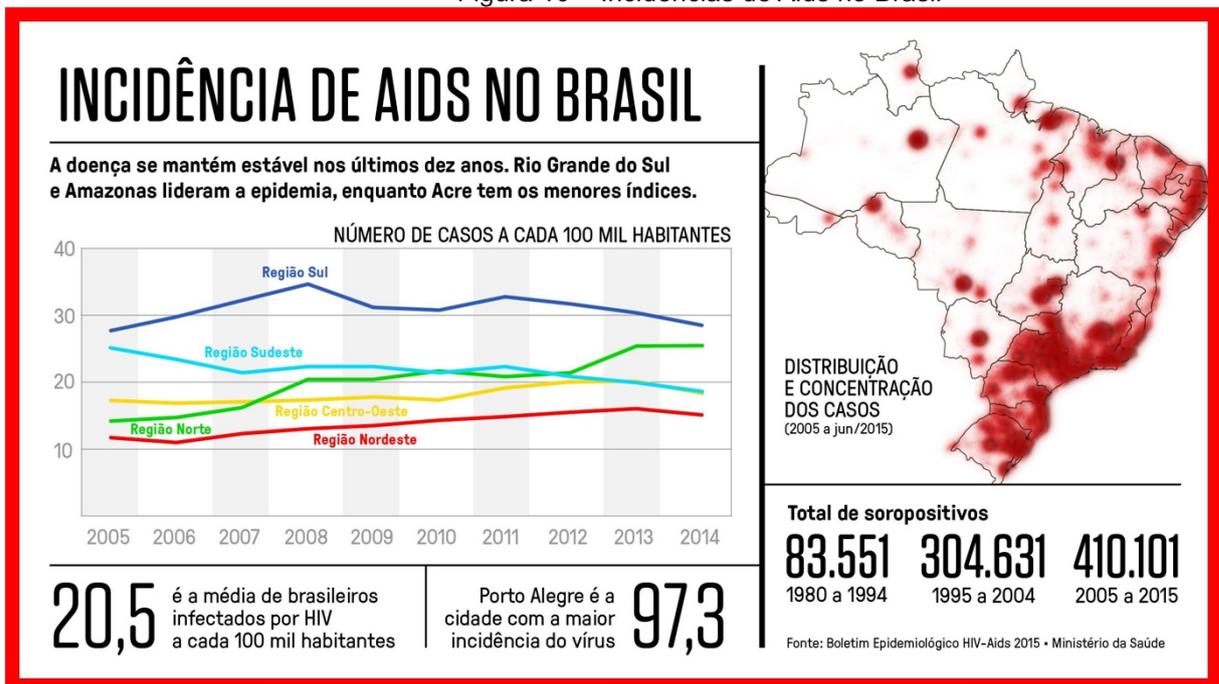
Os números do Amazonas – tanto a taxa de detecção (39,2) quanto à mortalidade (8,7 – esta a terceira maior do país, atrás do Rio Grande do Sul (10,6) e Rio de Janeiro (9,5), estão ligados pelas dificuldades geográficas, o acesso ao serviço de saúde. O vírus HIV já chegou a todos os municípios do Amazonas. Quem está bem interior do Amazonas, adoece e nem sabe o que é. A pessoa é encaminhada à Fundação de Medicina Tropical de Manaus já com a doença bem avançada e morre. Uma das maiores causas da mortalidade por Aids é o diagnóstico tardio.²²¹

²¹⁹ BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

Figura 10 – Incidências de Aids no Brasil



Fonte: Boletim Epidemiológico HIV – AIDS 2015 – Ministério da Saúde

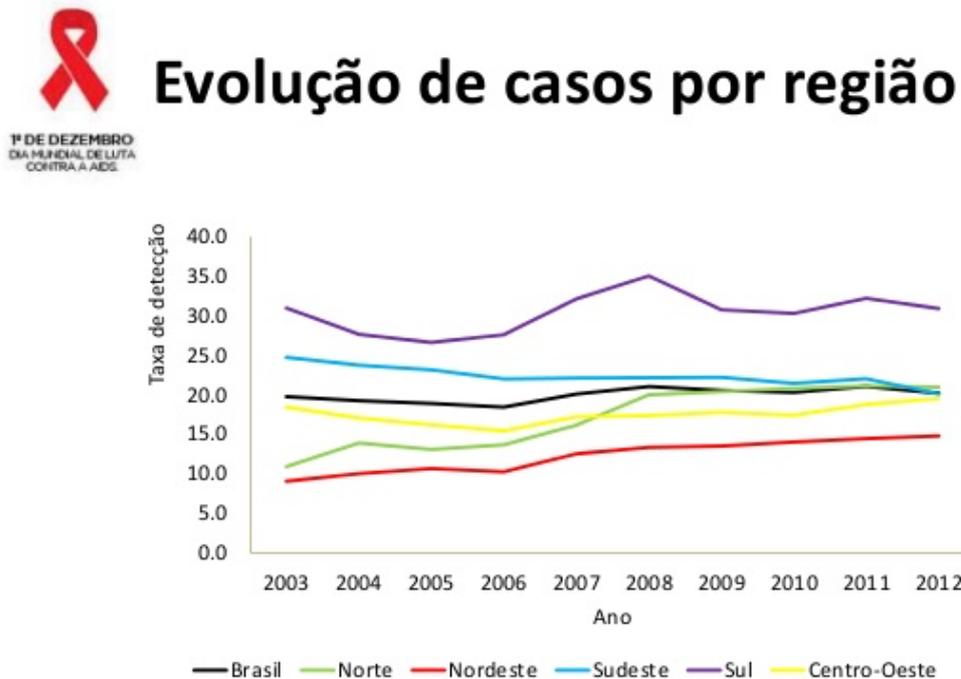
Adele conta que a política pública realizada para conter esse avanço em certos estados é a adequada, mas às vezes a própria política local freia a iniciativa. Muitas vezes não dão sequência a metodologia no interior dos estados. “Chega a todos os estados, mas muitas vezes não ao interior dele”²²².

No caso do Amazonas, estamos com uma iniciativa chamada Interfederativa do Amazonas (Interfam), com investimentos financeiros no valor de R\$ 3 milhões, na tentativa de reverter esses dados. Por meio do programa “Viva Melhor Sabendo”, faz-se testagem com fluido oral. Estamos fazendo um trabalho junto a 10 mil pacientes que estão sendo acompanhados na Fundação de Medicina Tropical. Há ainda uma iniciativa de descentralização das ações para melhorar a assistência em unidades de saúde, como cursos e pesquisas também.²²³

²²² Ibidem.

²²³ Ibidem.

Figura 11 – Evolução por casos de aids por região



Fonte: Boletim Epidemiológico HIV – AIDS 2015 – Ministério da Saúde

Questionada sobre a importância que os gestores têm que dar para a ascensão do tratamento, Benzaken diz que é

a mesma importância de manter o que o nosso marco legal da saúde determina. O direito à saúde - no seu sentido mais amplo - é um direito de toda e cada cidadão e cidadã brasileiros. Além disso, o avanço que conseguimos até aqui não nos permite retrocessos. A epidemia da aids no Brasil está estabilizada, embora em patamares elevados, mas temos avançado.²²⁴

De acordo com Benzaken, tem-se um orçamento de R\$ 1,1 bilhão para a compra de medicamentos de terapia antirretroviral, os quais são fornecidos para o

²²⁴ BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

Brasil inteiro, bem como os testes rápidos de sífilis, HIV, hepatite B e C. Essa é a contrapartida do governo federal.

Já os estados têm obrigação de fazer a compra de medicamentos para as chamadas infecções que aparecem com a Aids, como a pneumonia, herpes e outras. Os municípios precisam comprar medicamentos para combater as DSTs. Mas, às vezes, essas contrapartidas não funcionam a contento, os entes federados não cumprem a sua parte. Aí o sistema de prevenção e tratamento fica deficiente.

Em abril de 2016, cerca de 475 mil pessoas estavam em terapia antirretroviral no Brasil (um aumento de 80% em comparação a 2012-2015). Apenas em 2015, quase 80 mil novos tratamentos foram iniciados.

Com a intenção de esclarecer especulações de que a Unids pretende culminar a doença até 2020, anteriormente estabelecida para 2030, Adele Benzaken foi pontual.

Na verdade, a meta até 2020 é que chamamos de 90-90-90, é uma meta intermediária para o fim da aids em 2030. Ou seja, os países têm até 2020: 90% das pessoas vivendo com HIV/aids estejam diagnosticadas, 90% precisam estar em tratamento, e 90% delas com supressão viral. No Brasil, por exemplo, estima-se que vivem 827 mil pessoas com o vírus. Dessas, 112 mil não sabem ainda que têm o vírus no seu organismo. Isso é um problema, por que muitas vezes essas pessoas só vão descobrir sua condição quando começarem a surgir os sintomas de doenças oportunistas, o que torna o tratamento mais difícil. Ao passo que, as pessoas que têm o diagnóstico o mais precocemente, podem iniciar também precocemente o tratamento com os antirretrovirais e ter assim garantidos a sua qualidade de vida.²²⁵

Diante de todo esse panorama, a médica sanitária ainda foi enfática e otimista quando foi questionado qual foi o pior e o melhor momento da Aids. Conforme Adele, todo dia é o melhor momento.

²²⁵ BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

É todo o momento em que vemos os avanços, que conseguimos oferecer os melhores tratamentos e as formas de prevenção para todos. O pior momento foi no início, quando não se sabia o que causava aquela doença que era extremamente estigmatizada. O pior momento foi quando víamos os pacientes se despedindo da vida entre 3 a 6 meses depois do diagnóstico, e não poder fazer nada a não ser consolar a família.²²⁶

Apesar de existir essa ótica diante da Aids – momento bom ou ruim – conforme declarado por Adele Benzaken, a epidemia é estigmatizante. Por isso impõe-se o uso do preservativo para conter a transmissão do vírus, bem como de outras doenças sexualmente transmissíveis.

A partir das entrevistas coletadas, podemos fazer uma análise de que temos boas políticas públicas para alertar à população sobre os riscos da aids, no caso, mas não temos uma política pública educativa ou de prevenção. Ou seja, quando o problema é inserido na agenda política, ele já atingiu a sociedade. A ideia seria alertar as pessoas do risco que elas correm, mas dando ferramentas para conter a transmissão, e alertar que a aids é uma doença estigmatizante.

Pensando dessa forma, hoje, que temos antirretrovirais para controlar o vírus HIV ou, já em seu último nível, a aids, as pessoas já não têm tanta preocupação com a contaminação, por que elas têm acesso aos medicamentos e têm ciência de que a doença pode ser controlada e a pessoa ter uma vida “normal”. Sendo assim, o que caberia ao governo é alertar a população sobre a doença, informá-los que existe medicamentos, mas que o melhor deles é o uso do preservativo. Acredito que é mais viável, sobretudo financeiramente, todos usarem colete à prova de balas quando não sabemos quem está com a arma carregada.

²²⁶ BENZAKEN, Adele S. Entrevista realizada em 20 de abril de 2017, pela própria autora desta pesquisa.

CONCLUSÃO

Este capítulo irá rever e resumir a pesquisa de dissertação, identificar os principais métodos utilizados e discutir suas implicações no estudo acerca do papel da propaganda na Campanha Nacional de Combate à Aids no Brasil, nos anos de 1998 a 2002. No que concerne à campanha, vislumbrou-se estudar o papel da comunicação na política pública em torno da epidemia.

Em virtude dos dados mencionados, tem-se como hipótese geral a de que a comunicação desempenha uma conduta crucial, uma vez que quanto mais democrático é o regime político, mais relevante é o papel da propaganda na sociedade. Ou seja, buscou-se evidenciar o papel da propaganda enquanto instrumento da política pública.

Os elos que ligam essa dissertação são o Estado, passando pelo Estado moderno, a política pública e a comunicação. Os termos, e os conceitos que espelham, têm ligação entre si, gerando um ciclo. Pode-se afirmar que a comunicação é ferramenta de atuação do Estado por meio da política pública. Ao estudar o Estado, é pertinente passarmos pelo Estado Moderno, já que é nessa nova configuração a atuação mais pacífica do Estado. A partir daí a comunicação torna-se sua ferramenta de atuação.

A fim de confirmar esse argumento, Weber²²⁷ diz que o Estado enquanto instituição moderna tem a finalidade de gerenciar e coordenar a sociedade e tem uma atuação diferenciada, por possuir um poder político, por meio do monopólio legítimo da força.

No que tange a comunicação, visa destacar que é no âmbito da propaganda e mídia que se constrói uma política pública, uma vez que ambas são propagadoras de sucesso ou fracasso. Não é suficiente dizer que a ação dos meios de comunicação de massa incide diretamente no funcionamento do Estado.

O retorno à democracia em 1985, após o período militar, recolocou o sistema de mídia novamente face-a-face com o sistema político. Agora, com uma nova configuração. Após estudos em torno das políticas públicas, podemos notar que a comunicação é imprescindível para a implementação de boas políticas, começando

²²⁷ WEBER, Max. **A ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1997.

pela agenda política, que é necessário a interação da sociedade e dos meios de comunicação de massa.

Por meios de comunicação de massa podemos destacar a televisão, o rádio, o jornal impresso, o outdoor e, agora, a internet. Junto a essa abordagem, inserimos a Campanha Nacional de Combate à Aids, que é o ator principal dessa pesquisa.

Assim sendo, considera-se parcialmente confirmada a hipótese desta dissertação. Diz-se parcialmente já que em algumas regiões do país houve ascensão no índice de contaminações do vírus da Aids, como as regiões sul e norte. Porém em outras regiões, nordeste, centro-oeste e sudeste

Uma vez fundamentada em pesquisa de campo: entrevistando autoridades do setor da saúde, assim como doutores do curso de Ciência Política. O método adotado é o dedutivo com abordagem qualitativa, motivado em um estudo bibliográfico exploratório no que versa aos documentos históricos.

Conforme a Unaid, a prevalência da infecção de 0,4% na população sexualmente ativa (15 a 49 anos) é considerada estável, desde 2004. O SUS oferece 22 medicamentos gratuitamente; além de distribuir o coquetel antiaids para todos os necessitados, mas essas medidas exigem a atuação da comunicação como forma de informar a sociedade sobre a doença. Esses são alguns dos resultados gerados após a implantação da campanha nacional.

O Diretor da Fiocruz, Gerson Penna, quando questionado sobre a Aids no Brasil, destacou que o porquê de o país ser referência mundial no combate à epidemia: “o Brasil é reconhecido mundialmente porque é o único país do mundo que tem uma lei que obriga o governo a dar remédio aos aidéticos”.

Ou seja, criou-se uma lei, ela foi sancionada e, posteriormente, veiculada com a intenção de alertar a população sobre a doença. Além disso, dez anos após o surgimento da Aids, nunca se publicou tanto artigo sobre o assunto. Gerson Penna ainda ressalta que o fato da epidemia não selecionar determinadas classes sociais fez com que o governo intervisse ferozmente para, ao menos, conter a disseminação.

Segundo Nelson Pentead, o sucesso da política pública é proveniente da comunicação pública, vez que esta visa a comunicação dirigida à sociedade. Pentead ainda completa que a comunicação é um instrumento eficaz de controle social, especificamente neste caso, atuando de forma positiva.

A médica sanitarista Adele Benzaken evidenciou que o SUS teve papel

fundamental no reconhecimento do Brasil como referência mundial, assumindo seu papel como o início da zona de combate à epidemia somados aos antirretrovirais. Ela ainda completa que o Ministério da Saúde não tem poupado esforços e tem conseguido manter o seu compromisso de incorporar as melhores tecnologias e tratamentos na medida em que eles vão sendo descobertos, e a eficácia validados pela comunidade científica.

Portanto, baseando nos dados coletados, ratifica-se a hipótese de que quanto mais democrático é o regime, mais importante a propaganda é. Ela dá voz às políticas públicas e consegue atingir a sociedade por meio dos veículos de comunicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor W, HORKHEIMER, Max. **A dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

ALMEIDA, Verbena Córdula. [Http://www.bocc.ubi.pt/pag/almeida-verbena-comunicacao-e-pos-modernidade.pdf](http://www.bocc.ubi.pt/pag/almeida-verbena-comunicacao-e-pos-modernidade.pdf). Salvador: Faculdade 2 de Julho, 2007.

ALTMAN, D. **Poder e Comunidade**: respostas organizacionais e culturais à Aids, Rio de Janeiro: Abia/IMS-UERJ, 1995.

AVELAR, Lúcia. CINTRA, Antonio Octavio. Organizadores. **Sistema Político Brasileiro**: um introdução. Editora Unesp. São Paulo. 2015.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BASTOS, Francisco Inácio. **AIDS na terceira década**. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro, 2006.

BELTRÁN, Luis Ramiro. **Marco Teórico da Política de Comunicação do Estado**. IN: Associação de Jornalistas de La Paz. Políticas de Comunicação do Estado, La Paz, Edobol, 1991.

BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esporte, 1992.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é comunicação**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BOTTOMORE, William Outhwaite & Tom et al (Org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand Brasil. Tradução: Fernando Tomaz. 1989

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CHIAVENATO, Idalberto. 2004. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª Edição. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Campus, 2004.

CLEARY, Isabel. Conflitos Urbanos: **Revolta da Vacina**. Revista Pré-Univesp, nº59. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://pre.univesp.br/conflitos-urbanos-revolta-da-vacina-1904#>

COHEN, Peter. **Arquitetura da Destruição**. Documentário (1995). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gDqGT4xepjQ> Acesso em: 27/05/2016, às 15h09.

COHN, Gabriel. **Sociologia da Comunicação**: teoria e ideologia. Editora Pioneira. São Paulo, 1983.

DE MAIS, Domenico. Org. **A emoção e a regra**: os grupos criativos da Europa de 1890 a 1950. Editora UnB, 3º edição. Rio de Janeiro, 1999.

DEFLEUR, Melvin, BALL-ROKEACH, Sandra. **Teorias da Comunicação de Massa**. 5. edição, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993

DIAS, Reinado. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósito e processos. Editora Atlas. São Paulo, 2012.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. 2010. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

DUARTE, Jorge. Org. **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. Ed: Atlas. São Paulo, 2013.

DUARTE, Jorge. VERAS, Lucia (Org.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília. Brasília: Casa das Musas, 2006.

ERIBON, D. **Michel Foucault (1926-1984)**. São Paulo: Cia das Letras, 1990.

FONTES, Martins. **A linguagem da propaganda**. Editora Martins Fontes. São Paulo, 1996.

GOMES, Wilson. MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia**: Políticas e Perspectivas. Editora Paulus. São Paulo, 2008.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989,

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HIGOUNET, Charles. **História concisa da escrita**. São Paulo: Parábola, 2003.

HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. Org. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz, 2007.

HOFLING, Eloisa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. São Paulo: Scielo, Caderno Cedes, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. Belmont, C A: Wudsworth, 1970.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing**: a edição do novo milênio. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LIMA, Nísia Trindade. MARCHAND, Marie Hélène. **Louis Pasteur & Oswaldo Cruz**. Fundação BNP Paribas. Rio de Janeiro, 2005.

LOWI, Theodore J. Four **Systems of Policy, Politics and Choice in**: Public Administration Review, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-31 Disponível em:http://www.platonicmedia.co.uk/wp-content/uploads/2011/02/Lowi_1972PAR.pdf Acesso em 04 de abr. 2016.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**: Comentado pode Napoleão Bonaparte. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MARCUSE, C. La società di massa. **Analisi di moderne teorie sócio-politiche**, Edizioni di Comunità, Milano. 1967, p. 29 apud Rusconi, 1968.

MARQUES DE MELO, José. **Comunicação Social**: teoria e pesquisa. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1975.

MATTELERT, Michéle e Armand. **História das teorias da comunicação**. 16ª edição. Ed. Loyola Jesuítas. 2014.

MCCOMBS, Maxwell. SHAW, Donald. article: **The Agenda Setting Function of Mass Media**, 1972

MIGUEL, L. F. **Dossiê 'mídia e política'**. Revista de Sociologia e Política nº 21: 7-12. São Paulo, 2004.

NASCIMENTO, Dilene Raimundo do. **As pestes do século XX**: tuberculose e AIDS no Brasil, uma história comparada. Coleção História e Saúde. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro, 2005.

NOVELLI, Ana Lucia C. R. **O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança**. Organicom. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, ano 3, p. 74-89, 2006.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 12. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2010. 7 p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n4/13.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

PATTO, Maria Helena S. artigo: **Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres**. São Paulo, 1997.

PEREZ, Miriam Azevedo Hernandez. **Teoria do agir comunicativo e estado democrático de direito**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 103, ago 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12146>

Portal da Saúde – Ministério da Saúde. Disponível em: coursera.org/learn/journalism/home/week/1

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. São Paulo: Intersaberes, 2013.

RUAS, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos** - Disponível em <http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/AnalisepoliticaspUBLICAS.PDF> Acesso em: 04 de abr. 2016.

RUSCONI, G.E. **La teoria critica dela società**, I1 Mulino, Bologna. 1968.

SEBRAE MG. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVCENKO, Nicolau. **A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes**. Editora Scipione. São Paulo, 2010.

SODRÉ, Muniz. **Reinventando a cultura: a comunicação e seus produtos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Scielo, 2006. Phd em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (LSE). Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal da Bahia. Brasil.27 p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, nº 16, Jul/Dez, 2006.

SOUZA, Robson. **O quarto poder se assanha**. Disponível em: http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/ed727_o_quarto_poder_se_assanha/

WEBER, Max. **A ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1997.

WOLF, Gabriel. **Teorias das Comunicações de Massa**. Ed: Martins Fontes. São Paulo, 2003.

WOLF, Mauro. **Teorias das Comunicações de Massa**. 1º edição. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

WRIGHT, C.R. **Mass Communications: A sociological approach**, 2º ed., Random House, New York, 1975.

VERAS, Lucia. **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

VIEIRA, Allan Victor Castro; FREITAS, Jéssica Colaço de. **A teoria hipodérmica e sua aplicabilidade na publicidade infantil**. Intercom: Universidade Federal do Ceará, 2013.

ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, Col. Que sais-je?, 1995.

ANEXO I



(61) 3445-5717 / E-mail: cep@unieuro.com.br
Av. das Nações, Trecho 0, Conjunto 5 - Brasília-DF
CEP: 70.200-001

PARECER Nº 074/2016

Projeto: Comunicação e política pública: estudo comparado da campanha de combate à varíola (1904) e da campanha de combate a AIDS (1998-2004).

Protocolo: 1.770.363

Pesquisador Responsável: Nathália Fernandes Junqueira Dias

CAEE:60341416.6.0000.5056

O Comitê de Ética em Pesquisa do Centro Universitário **UNIEURO**, após apreciação ética do presente projeto, manifesta-se pela **APROVAÇÃO** do mesmo. Para a emissão do parecer, observaram-se as disposições contidas na resolução nº466/12 CNS/MS, que dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras em pesquisa envolvendo seres humanos, assim como as suas resoluções complementares. Ressaltamos que o pesquisador deverá observar as responsabilidades que lhe são atribuídas na Resolução 466/12 CNS/MS, em relação ao desenvolvimento do projeto.

Brasília, 11 de outubro de 2016.

Flávia P. de Faria
Méd. SOC
Coordenadora do CEP
UNIEURO

Flávia Perassa de Faria