

# 015

## COMUNICAÇÃO SOCIAL, OPINIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# A CULTURA DO SILÊNCIO COMO IMPEDITIVO À EFETIVIDADE DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA PROPOSTA DE DISCUSSÃO

Alberto Magno Perdigão Silveira – UECE<sup>1</sup>

Patrícia de P. Teixeira Alhadef – UECE<sup>2</sup>

## RESUMO

Proposta discussão sobre a oportunidade de considerar a cultura política brasileira no ciclo das políticas públicas, especialmente as de comunicação pública, tomando, como premissa, a cultura do silêncio, assim chamada por Paulo Freire, numa referência a uma cidadania que pouco e/ou mal se expressa diante de governos desinteressados no diálogo. Oferece o aporte teórico de autores clássicos da política sobre a relação Estado e sociedade, de autores contemporâneos da comunicação sobre comunicação pública e exclusão comunicacional, para, finalmente, sugerir alguns procedimentos inclusivos aos ciclo das políticas públicas.

**Palavras-chave:** comunicação; cultura do silêncio; políticas públicas.

## INTRODUÇÃO

Acredita-se ser oportuno oferecer uma discussão teórica sobre a cultura do silêncio - ou sobre a rarefeita cultura da comunicação pública, neste tempo e neste lugar. A perspectiva temporal aponta para uma época de rápidas e radicais mudanças nas tecnologias da informação e comunicação e para a popularização de equipamentos de informática, de ferramentas comunicacionais e de dispositivos midiáticos móveis, o que, em tese, facilitaria e qualificaria a comunicação entre o poder Executivo instituído e legitimado em eleições, e o eleitor, o verdadeiro dono deste poder concedido.

Mas este é também um momento de relativos retrocessos na política nacional, com repercussões nas unidades da Federação, entre os quais se podem enxergar o deslocamento da interlocução do Estado do campo do trabalho para o do capital, ou da sociedade para o mercado, e a desconsideração, invisibilização ou criminalização dos movimentos sociais e organizações não-governamentais como interlocutores dos Governos. E pode que aquele avanço tecnológico, que não acompanha a governança e política, esteja, ao contrário, impulsionando e apressando os recuos a que se assiste.

<sup>1</sup> Doutorando em Políticas públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: aperdigao13@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: patricia.alhadef@aluno.uece.br.

Do ponto de vista do lugar, é importante considerar que a discussão proposta busca esclarecimentos sobre a considerada falta de uma cultura de comunicação pública, num território caracterizado pela baixa renda, com graves índices de escolaridade e cognição, e com relativamente pouco letramento digital e político (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, *on-line*; INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, *on-line*), o estado do

Ceará, cujo Governo recém implementou uma plataforma robusta de comunicação pública intitulada Ceará Transparente. Um território que se copia em semelhança em várias outras latitudes do Sul, sejam do Brasil mais pobre e desempoderado das regiões Norte e Nordeste, da América Latina ou da África.

Faz-se necessário, inicialmente, refletir à relação entre Estado e sociedade, que consolida um pano de fundo para a discussão aqui pretendida. Uma vez que os múltiplos entendimentos de estado e poder, discutido pelos clássicos da política, permanecem atualizados em contornos e dinâmicas que se apresentam na sociedade contemporânea, onde, conforme assinala Hannah Arendt (1999), em a “Condição Humana”, a modernidade destrói a fronteira entre o público e o privado, o homem, animal político é substituído pelo “laborant”, aquele, escravo apenas dos negócios humanos e de suas necessidades.

Desta forma, o artigo tratará, primeiro, sobre o Estado e a sociedade, quando se apresentará a contribuição dos clássicos da política. Como segundo item, tratará da cultura do silêncio e as políticas públicas de comunicação, momento em que se trará a contribuição de Paulo Freire e de outros contemporâneos. Finalmente, oferecerá à discussão a cultura do silêncio como impeditivo à efetividade de políticas de comunicação pública em discussão, a partir de algumas pistas de procedimento de implementação e avaliação de efetividade da plataforma Ceará Transparente.

## O ESTADO E A SOCIEDADE: A CONTRIBUIÇÃO DOS CLÁSSICOS DA POLÍTICA

No horizonte temporal de evolução histórica, a linguagem política é sempre influenciada pela visão de mundo dominante em diferentes sociedades, entretanto, quando o foco de análise se volta para a compreensão das relações entre Estado e sociedade, a correlação de forças antagônicas adquire noções valorativas que ressaltam um permanente confronto balizado por interesses distintos, como se um e outro não estivessem confirmados a uma mesma realidade.

Uma análise das relações entre Estado e sociedade civil retomada pela leitura clássica dedicada ao assunto, norteia a linguagem política contemporânea para a compreensão da realidade histórica que baliza noções explicativas do cenário brasileiro.

Thomas Paine (1776) em sua exaltação sobre os direitos do homem adverte que a sociedade é criada por necessidades e o Estado pela maldade humana. Em sua concepção, o homem é naturalmente bom enquanto o Estado é invenção humana necessária para o emprego das leis civis impostas com a coação, onde os indivíduos regulam suas próprias relações recíprocas, orientados por seus interesses em prejuízo do direito público ou político. O Estado é entendido como comando superior para o exercício do poder coativo (BOBBIO, 2009).

A expressão “sociedade civil” em sua concepção clássica pode ser analisada sob diversas identificações. Quando se fala de “sociedade civil” na acepção não estatal, apela-se para a doutrina jusnaturalista em sua defesa de que antes do Estado, existem várias formas de associações formadas por indivíduos entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses. A tais associações o Estado se superpõe para regulá-las sem vetar ou impedir seu desenvolvimento.

A identificação histórica da sociedade civil em seu estágio “pré-estatal” adquire conotação axiologicamente positiva passando a indicar o lugar onde se manifestam todas as instâncias de modificação das relações de dominação e onde se formam os grupos que lutam pela emancipação do poder político e adquirem forças qualificadas como “contra-poderes”. Por outra via, do ponto de vista do Estado, a sociedade civil em sua capacidade de renovação pode constituir-se como elemento desagregador do projeto político estatal.

A sociedade civil em sua perspectiva “anti-estatal” representa o ideal de sociedade da dissolução do poder político estatal. Essa é a concepção de Gramsci, desenvolvida em seus ideais característicos de todo o pensamento marxista sobre a extinção do Estado, descrito como “reabsorção da sociedade política pela sociedade civil” (BOBBIO, 2009, p.37).

Ao desenvolver as noções de sociedade civil em seus estágios: não estatal, pré-estatal, e anti-estatal, Bobbio (2009) propõe uma aproximação ao conceito de sociedade civil definindo-a como “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos” (BOBBIO, 2009, p.34). Em tais situações, o Estado teria o dever de resolver os conflitos usando de mediação ou repressão.

Tal pensamento trazido para a análise contemporânea pode ser compreendido na dinâmica onde os sujeitos do conflito incorporam a sociedade civil, ou seja: as classes sociais, os grupos, os movimentos, as associações, as organizações representativas e de classes, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com finalidades sociais e indiretamente políticas; os movimentos de defesa de direitos civis, dentre outros.

No debate contemporâneo sobre a teoria sistêmica da sociedade global, a sociedade civil é compreendida como o movimento que gera demandas exigindo respostas do sistema político. Nessa lógica, o contraste entre ambos corresponderia exatamente à capacidade da sociedade civil de formular suas demandas em correspondência direta à capacidade do Estado de respondê-las adequadamente e em tempo hábil.

A governabilidade das sociedades complexas não escapa das análises clássicas que ensejam a dicotomia entre Estado e sociedade civil. Bobbio (2009) adverte que uma sociedade se torna tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não se amplia a capacidade estatal de respostas a tais demandas gerando-se a crise de ingovernabilidade e por sua via, a crise de legitimidade.

Pelo exposto entende-se que quando uma grave crise ameaça a sobrevivência de um sistema político, a solução dos conflitos só pode ser encontrada na sociedade civil buscando-se novas áreas de consenso.

A expressão “sociedade civil” guarda em si a influência da literatura marxista no debate político contemporâneo. Seu significado em Marx (1845) é descrito no prefácio de sua obra “Para a Crítica da Economia Política” quando declara sua convicção de que as instituições jurídicas e políticas tinham suas raízes nas relações materiais de existência, cujo conjunto é incorporado por Hegel sob o termo “sociedade civil”.

Marx (1845) faz da sociedade civil o lugar das relações econômicas e a partir desta compreensão volta seu olhar sobre o homem, independente, unido a outro homem apenas pelo vínculo do interesse privado e da necessidade natural inconsciente.

Enquanto em Marx o momento da sociedade civil coincide com a base material, para Gramsci o momento da sociedade civil é superestrutural. Em Marx a sociedade civil corresponde a um conjunto de relações econômicas constitutivas da base material. Para Gramsci, a sociedade civil é a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, obter o consenso (BOBBIO, 2009).

Uma leitura sobre o conceito de sociedade civil encontra fundamentos também em Rousseau (1754) em sua obra “Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens”. Nele, o significado de sociedade civil como sociedade civilizada não exclui que esta seja também, mesmo que de forma embrionária, uma sociedade política diferente do estado de natureza, embora na forma corrupta do domínio dos fortes sobre os fracos, dos ricos sobre os pobres, dos espertos sobre os ingênuos. O pensamento de Rousseau converge para uma forma de sociedade política da qual o homem deve sair para instituir a República fundada sobre o contrato social, isto é, sobre o acordo paritário de cada um com todos os demais.

Como se pode observar, na construção histórica clássica o conceito de sociedade civil tem vínculos com uma variedade de significados. No debate contemporâneo, esta relação Estado e sociedade civil permanece. A ideia de que a sociedade civil é uma contradição do Estado se insere na prática cotidiana.

Vale lembrar que em Maquiavel, o Estado não se confunde com a sociedade civil. Quando este autor se refere ao Estado, ressalta o poder que este exerce sobre os habitantes de determinado território e das estratégias que alguns homens se utilizam para adquiri-lo ou conservá-lo. Por outra via, as reflexões seculares em torno do Estado vão convergir para o resgate do pensamento de Aristóteles como primeira forma embrionária da “polis” e início da concepção política. No Leviatã de Hobbes (1651) em seu capítulo sobre as sociedades parciais, é apresentada uma exemplificação correspondente a uma teoria do Estado (ALHADEF, 2012).

A teoria política de Hegel apresentada nos Princípios de Filosofia do Direito (1821) entende que o Estado se insere no tratado sobre as corporações, típicas sociedades parciais e com fins particulares no sentido tradicional.

No percurso da história e da construção das ideias, aos poucos a sociedade nas suas várias articulações se insere no contexto do Estado. Mesmo que este seja considerado como um aparato coativo, nele, um setor da sociedade exerce o poder, tanto que hoje nas concepções mais atuais da Ciência Política, o Estado é compreendido como um subsistema como respeito ao sistema político e social.

A contraposição entre governantes e governados na tradição de Maquiavel tem como temas centrais a arte de bem governar, as virtudes, habilidades ou capacidades que se exigem de um bom governante, as várias formas de governo, as formas de tirania dentre outros paradigmas.

O que comporta nas discussões contemporâneas nas relações entre Estado e sociedade civil é justamente a condição de liberdade e autonomia dos cidadãos. As discussões presentes já não se limitam, por exemplo, ao poder do Estado, mas avançam para compreender o direito do cidadão em se contrapor às leis injustas. O mérito do Estado é avaliado na medida em que garante direitos, o que se fundamenta nas “Declarações Internacionais dos Direitos Humanos”, onde solenemente se anuncia que o governo é para o indivíduo e não o contrário. A partir de então, as reflexões sobre as relações entre o Estado e sociedade passam a adquirir sentidos e valores renovados.

O Conceito de Estado se impôs através do Príncipe de Maquiavel (1513) como organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando.

No cenário contemporâneo, os Estados existem numa verdadeira sociedade de Estado, suas relações são balizadas internamente pelos vínculos entre governantes e governados e externamente nos limites impostos pelas relações firmadas entre os próprios Estados. Nessa perspectiva, quanto mais um Estado se fortalece internamente, mais se torna emancipado nas relações exteriores com outros Estados.

O processo de democratização do Estado tornou necessária a agregação das demandas provenientes da sociedade civil. Vale lembrar que muitos são os elementos necessários para distinguir formas diferenciadas de Estado, especialmente no que se refere às relações entre a organização política e a sociedade ou as diversas finalidades que o poder político busca em diferentes épocas históricas e nas mais diferentes sociedades. Aqui interessa destacar a forma do Estado Representativo por ser este o modelo contemporâneo do Estado Brasileiro. Sendo o estado o resultado de um compromisso de seus governantes com o poder de resistência de um povo (BOBBIO, 2009).

A atitude crítica aparece ligada à seguinte perspectiva: a negação das ideias de ser conduzido, governado, não por esses meios e para esses fins? Como sugere Foucault as contra condutas deixam latente, a cada época, a crise da sua “governamentalidade”. A história da atitude crítica se relaciona com a do governo dos homens de modo intrínseco. Meados de 1978, Foucault, trata o tema do governo assinalando sua polissemia concluindo que “nunca se governa um estado, território ou estrutura política e sim pessoas, homens, indivíduos e coletividades” (FOUCAULT, 1978, p. 5). Convém, portanto, compreender as relações de poder que permeiam tal fato, assimilando que muitas vezes, trata-se de condutas que integram dimensões pessoais (o sujeito em sua relação consigo e com os outros) do governo enquanto estrutura de ações possíveis, sendo, portanto, a problemática da crítica inseparável da questão do governo.

A narrativa prossegue com o surgimento da questão da arte de governar os homens, desenvolvida em torno da ideia que qualquer indivíduo, devia “ser governado, bem como, deixar-se governar”, guiado pelos princípios da salvação e obediência.

Na sociedade medieval, a arte de governar estava restrita, somente no advento do século XV, e desde antes da Reforma, de acordo com Foucault (1978), houve uma “verdadeira explosão da arte de governar os homens”, que no sentido primário apresenta características laicas, valorização da sociedade civil e difusão de métodos para governar os homens, em segundo lugar, separando-os em categorias: crianças, pobres, família, forças armadas, cidades, estados. O que o autor define como governamentalização, afirma ser característica das sociedades europeias ocidentais do século XVI, não podendo apartar-se da questão de “como não ser governado?”. Esta intensificação do desejo de governar e na busca de métodos para fazê-lo, atrai outras questões que relacionam-se, muito mais as formas práticas e princípios do governo do que propriamente da negativa ao governo a isto denomina de atitude crítica. Compreende ainda a negativa de aceitação de determinadas leis, consideradas injustas, à obediência demandada pelo governo e a busca pela universalidade de direitos imprescritíveis.

Considerando a governamentalidade enquanto prática social de sujeição dos indivíduos pelos mecanismos de poder, seu oposto se faz presente na crítica enquanto possibilidade de interrogar o poder, “arte da inservidão voluntária, indocilidade refletida, desassujeitamento ao jogo do poder” (FOUCAULT, 1978. p.22).

#### A CULTURA DO SILÊNCIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DE PAULO FREIRE E DIÁLOGOS CONTEMPORÂNEOS

A partir da reflexão que abre este texto, sobre a relação Estado e sociedade, e consideradas as proposituras consagradas de autores clássicos da política sobre o tema, é possível oferecer a discussão objeto deste artigo, acerca da cultura do silêncio como impeditivo à efetividade de políticas de comunicação pública, ou seja, de programas, projetos e ações de transparência, acesso à informação e ouvidoria; em outra perspectiva, dos mecanismos de comunicação que sustentam e legitimam a relação entre um governo que se outorga e um cidadão outorgante.

A discussão que se oferece se localiza no espectro temático da comunicação pública. Não se a confunda com a comunicação governamental, também chamada de institucional, nem com a privada, está contratada pelos governos na condição de anunciantes. A comunicação pública é entendida, aqui, na sua acepção ampla e complexa de conjunto de processos e produtos comunicacionais - de informação, de expressão e de diálogo - que asseguram lugares de fala na esfera pública a cidadãos e governantes - ou à sociedade e ao Estado -, favorecendo, assim, a governança e a participação política.

Observe-se que a comunicação pública compõe uma área híbrida, por um lado, entre a comunicação e a gestão pública, ao apresentar-se como condição à qualidade das políticas públicas em todo o seu ciclo, da concepção e primeiros desenhos à execução, monitoramento e avaliação dos impactos; por outro, entre a comunicação e a política, ao ser compreendida como condição às problematizações, discussões e deliberações públicas que, a seguir, batem à porta de palácios, parlamentos e tribunais como demandas daquelas políticas públicas.

A comunicação pública tem lugar próprio e específico, nos territórios onde se percebem graus mais elevados de capital social, este ativo essencial à políticas públicas, de gestão pública democrática, bem como de efetividade em tais políticas públicas. Não sendo confundida, como já referido, com a comunicação institucional ou governamental, normalmente unívoca e, tendentemente, autoritária, a comunicação pública é aquela política de Estado, que se dá não somente para a sociedade, mas, sobretudo e dialogicamente, com a sociedade.

A comunicação pública é, portanto, politicamente inclusiva. Nesta perspectiva, coloca-se uma segunda discussão, desta feita relativamente à exclusão comunicacional. No Brasil, este tipo de exclusão, note-se de caráter político, deve ser entendido a partir das reflexões oferecidas pelo educador brasileiro Paulo Freire, que aponta a comunicação dialógica e desimpedida como condição à verdadeira educação, à verdadeira emancipação dos oprimidos. E foi, no contexto do terceiro quartel do século XX, na América Latina, que o autor fincou o conceito de cultura do silêncio.

O tema entrou mais claramente na obra de Freire por meio da palavra *mutismo*, substantivo daquilo ou daquele que se qualifica como mudo, no caso, de uma sociedade sem fala, de cidadãos sem voz na esfera pública das problematizações, das argumentações, da construção dos consensos e deliberações democráticas. Aquele autor se referia, então, à “posição meramente expectante do nosso homem, diante do processo histórico nacional” [...], o “alheamento à vida pública” (FREIRE, 1959, p. 83-84 *apud* LIMA, 2015, p. 61).

Com a expressão cultura do silêncio, o tema viria a ser proposto em 1968, quando Freire já acumulava um panorama mais amplo e mais profundo da opressão, elaborado a partir do que observou em seus trabalhos, no Nordeste brasileiro, depois ou entre os camponeses atendidos pelo Instituto de Capacitación y Investigación de la Reforma Agraria, no Chile (LIMA, 2015). “Àquela época, portanto, ele vivenciou diretamente as consequências tanto da colonização portuguesa como da espanhola na América latina” (*id.ib*, p.63).

Freire propagou o que chamou de cultura do silêncio, em textos e conferências que apresentou, nos anos seguintes, antecipando-se, desta forma ao esforço mundial em torno do direito fundamental à comunicação, apoiado pela UNESCO, que geraria o documento conhecido como *Relatório MacBrid* e a proposta de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC). Freire defendia que:

Apenas, quando o povo da sociedade dependente rompe as amarras da cultura do silêncio e conquista seu direito de falar – quer dizer, apenas quando mudanças estruturais radicais transformam a sociedade dependente – é que esta sociedade como um todo pode deixar de ser silenciosa face à sociedade metropolitana. (1976, p. 70-71 *apud* LIMA, 2015, p. 65).

A realidade brasileira, no que concerne ao direito à comunicação, ou seja, de um território com o pleno exercício da fala na esfera pública, pouco mudou – ou, talvez, tenha mudado para pior -, não obstante as 82 recomendações do Relatório MacBride, os tratados internacionais pelo direito à comunicação, à expressão e ao diálogo que o Estado brasileiro, e a Constituição de 1988, que trouxe um capítulo com cinco artigos dedicados à comunicação – estes nunca regulamentados.

A cultura do silêncio remonta ao modelo explorador e, portanto, de submissão econômica e política, instalado por Portugal no Brasil, a partir do século XVI. Freire encontrou em um dos sermões do Padre Antônio Vieira, do século XVII, o que seria um primeiro registro de uma colônia expropriada do seu direito de fala, de ser ouvida pela Metrópole portuguesa, de pedir a cura de seus males. O cenário silencioso foi assim descrito por Freire.

O pior acidente que teve o Brasil em sua enfermidade foi tolher-se-lhe a fala: muitas vezes se quis queixar justamente, muitas vezes quis pedir o remédio de seus males, mas sempre lhe afogou as palavras na garganta, ou o respeito, ou a violência; e se alguma vez chegou algum gemido aos ouvidos de quem o deveria remediar, chegaram também as vozes do poder, e venceram os clamores da razão. (VIEIRA, 1959, p. 330 *apud* LIMA, 2015, p. 58-59).

“A longa história colonial e a fundação de um Estado nacional autocrático, assentado na escravidão, na cultura patriarcal e nos privilégios patrimonialistas, tornou central ao longo de nossa formação a ‘cultura do silêncio’”, assevera conclusivamente LIMA (2015, p. 347), impedindo a cidadania ativa, a democracia participativa, e ensejando “o ambiente do tolhimento da voz e da ausência de comunicação, da incomunicabilidade” (p. 66).

A categoria exclusão comunicacional é encontrada em Habermas (2003), entre outros pensadores contemporâneos, e nos autores brasileiros dedicados a analisar a negação total ou parcial do direito à comunicação – entenda-se como as liberdades de informar e de ser informado, de se expressar e de dialogar - a que são submetidos indivíduos e grupos. Neste sentido, contribuem Maia e Castro (2006); Gomes e Maia (2008); Kucinski e Lima (2009); Marques e Costa (2009); Marques e Matos (2011); Perdigão (*on-line*); e Perdigão (2016), entre tantos.

Na perspectiva da exclusão comunicacional, as referidas liberdades são condição ao Estado democrático; ou que, uma vez asseguradas, incluem o cidadão como sujeito da comunicação e capaz de se auto-inserir como protagonista nos processos econômicos, políticos, sociais e culturais que impulsionam para cima a capacidade de se autorrealizar e o desenvolvimento humano. Desta forma, é possível propor que a exclusão comunicacional é um tipo de exclusão que gera outras formas de exclusão.

Do ponto de vista político, o comunicacionalmente excluído é o que não – ou pouco - participa da esfera pública, onde as questões do mundo da vida são problematizadas, onde se constroem, por via da validação dialógica de argumentos, os consensos que apontam possíveis soluções e que, então, poderão bater à porta dos palácios, dos parlamentos e dos tribunais (HABERMAS, 2003; SEN, 2000). Ele não se identifica como ator político, não estabelece relação de pertencimento com a política nem reconhece que a sua alienação, deliberada ou inconsciente, também é da política.

Este comunicacionalmente excluído, não exercendo o papel que lhe cabe como original dono do poder, não só enfraquece o Estado como também deslegitima a democracia representativa. Ele transfere sua liberdade para o representante que, assim, super empoderado, passa a agir, sem incômodos ou cobranças por parte do outorgante, segundo seu interesse particular e em detrimento do interesse coletivo. É aquele um cidadão que não participa e não controla as decisões ditas públicas.

Sendo a exclusão comunicacional entendida como uma liberdade a menos, um direito a menos, uma capacidade a menos, um poder a menos para muitos, é factível pensar que o seu contrário, a inclusão comunicacional, estaria reservada a uns poucos. A exclusão comunicacional é um processo de transferência de poder que ampliaria os poderes de informar e de ser informado, de se expressar e de dialogar para os que já concentram ativos de poder, como o capital e os meios de produção.

A exclusão comunicacional, que é processo, também deve ser vista como produto de um esforço, de pessoas e de meios empreendidos. O resultado é o desempoderamento que limita o cidadão a incluir-se não só na política, mas também na vida social, como capital social de um território; no sistema econômico, com melhores possibilidades de ocupação e renda; na educação, pelo acesso ou pela difusão do conhecimento; e na cultura, como produtor ou público de bens e serviços culturais.

A exclusão comunicacional pode ser pensada em relação à sua forma e aos seus conteúdos. A exclusão se dá na forma, quando não há infraestrutura de comunicação pública, gratuita e universal, que facilite, por exemplo, o acesso às informações públicas disponíveis por meio da internet, suas possibilidades de expressão, seus ambientes de diálogo; quando os meios de produção da informação, daí da opinião pública, estão acessíveis são disponíveis majoritariamente aos donos dos demais meios de produção.

A exclusão comunicacional ocorre, por consequência, no conteúdo, quando estes se descolam do interesse coletivo, para atender prevalentemente os interesses dos donos dos meios, sejam impressos, de radiodifusão ou da rede mundial de computadores. São os filtros e impedimentos de temas e vozes que configuram os conteúdos, que reduzem na quantidade e na qualidade as discussões que chegam à esfera pública, diminuindo também a politização das questões e o caráter democrático das deliberações.

#### A CULTURA DO SILÊNCIO COMO IMPEDITIVO À EFETIVIDADE DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM DISCUSSÃO: INDICADORES DA PLATAFORMA CEARÁ TRANSPARENTE

A política pública de comunicação pública do governo do Ceará tem como ferramenta maior uma plataforma composta por três sistemas, de transparência, acesso à informação e ouvidoria, e dezenas de funcionalidades de informação, ausculta e diálogo para e com o cidadão. A plataforma Ceará Transparente foi desenvolvida ao longo do ano de 2017 e parte de 2018, e foi disponibilizada para o internauta em julho de 2018, no endereço <https://ceartransparente.ce.gov.br/>, tendo, portanto, um ano de funcionamento da data da elaboração deste artigo.

A plataforma reúne em um só endereço os três serviços de comunicação pública mencionados, substituindo os modelos de relacionamento anteriores que eram disponibilizados separadamente e por órgão do governo, hoje em número de 62. O Governo do Estado, não obstante referenciar para efeito de contratação a necessidade de tornar “mais eficiente” a relação com o cidadão, noticia estar satisfeito com os resultados quantitativos alcançados com o avanço tecnológico, mas não atesta qualquer satisfação qualitativa, de avanço político, impactado pelo investimento.

Sobre a plataforma Ceará Transparente, no que toca ao Termo de Referência que baliza o contrato com a empresa especializada responsável pelo desenvolvimento do conjunto de sistemas (chamado inicialmente de Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão do Ceará), tem-se, no item 3.1 - Objetivo Geral, a expectativa do contratante de “tornar mais abrangente, clara, rápida e eficiente a relação do cidadão (usuário final) com o governo, por meio da Ouvidoria, do Acesso à Informação (Serviço de Informação ao Cidadão) e do Portal da Transparência, aumentando a satisfação do usuário e promovendo uma participação social mais ampla e efetiva” (SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ, *on-line*).

Entre os sete objetivos específicos listado no Termo de Referência, entretanto, não figura a ideia da construção de uma cultura de comunicação pública, que facilite o diálogo ao cidadão e “aumentando a satisfação do usuário e promovendo uma participação social mais ampla e efetiva”, como quer o objetivo principal. Ao contrário de um horizonte político a ser alcançado, referido rol lista metas a serem atingidas, que se referem ao desenvolvimento do Sistema, ou seja, a procedimentos e funcionalidades relacionados à tecnologia da informação (SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ, *on-line*).

O mesmo Termo de Referência, numa alusão à utilização do Portal da Transparência do Governo do Ceará por parte do internauta, avalia “que ele possui dificuldade de encontrar e entender as informações divulgadas no *site*, não consegue adequadamente utilizar ferramentas de pesquisas, queixa-se de falhas na apresentação de informações e solicita a divulgação de novos conteúdos”. Não obstante - segue o documento - são usuários do *site*, do Serviço de informação ao Cidadão e da Ouvidoria “cidadãos que utilizam os serviços públicos, jornalistas, pesquisadores acadêmicos, servidores públicos, estudantes e profissionais de organizações não-governamentais” (SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ, *on-line*). São, portanto, internautas cujos perfis, em quase sua totalidade, apontam para um certo grau de relacionamento frequente com o Governo ou para um nível de escolaridade mais elevado e, provavelmente, para um relativo letramento digital.

O item 4 - Escopo do Trabalho e Limites do Projeto, do mesmo Termo de Referência, lista 19 quesitos a serem cumprido no contrato, como “Linguagem”, “Recursos de comunicação”, “Personalização”, comuns no desenvolvimento do tipo de sistema em tela, mas, igualmente, desconsidera analisar a oportunidade de também estimular a cultura do diálogo entre cidadãos e o Governo, dentro e fora da administração pública. o Termo até cita, como 15º produto, a ser entregue no cumprimento do contrato, um conjunto de manuais e treinamentos para as equipes do Governo envolvidas com tecnologia da informação, com a transparência, o acesso à informação e o serviço de ouvidoria, que receberão a gestão do novo Sistema, mas não inclui qualquer material didático e eventos de capacitação para o cidadão, a outra ponta do pretendido relacionamento (Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão do Ceará, *on-line*).

“O Ceará Transparente alcançou mais de 3 milhões de visualizações de páginas em 2018” (CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ, *on-line*), informa a notícia veiculada no site da instituição contratante e, então, administradora da plataforma. “Ainda no último ano, no mês de dezembro, a ferramenta estabeleceu sua melhor marca em número de acessos, registrando 104.295 acessos” Em notícia semelhante, relativa a maio de 2018, tem-se: “De acordo com o relatório mensal emitido pelo Ceará Transparente, somente no último mês, 66.412 usuários realizaram 122.613 acessos ao Ceará Transparente”.

Notícias com estas estão a sugerir que a efetividade da política de comunicação pública considera preponderantemente quantitativos, como os de acesso e outros, em detrimento da aferição da qualidade das interações. São parâmetros que, ademais de escamotear a efetividade da política, remetem ao método de aferição de impacto utilizado em ferramentas anteriores não mais utilizadas.

Não seriam, portanto, e para início de análise, adequado para relacionar o avanço tecnológico com um possível avanço político no pretendido diálogo entre governo e cidadão.

Mais interessante seria, talvez, adotar três novos modelos de aferição de efetividade. A primeira delas é verificar se está aumentando o número de acessos de quem nunca utilizou as ferramentas de comunicação pública disponibilizadas; se está aumentando o número de usuários mais desmotivados ou descrentes daquele diálogo; se o está aumentando entre os de menor renda ou de mais baixa escolaridade; se as demandas cresceram, relativamente, nos territórios mais isolados, economicamente mais frágeis e com representação política menos responsável.



Oportuno também seria, em segundo lugar, que a referida efetividade fosse medida também pelos temas abordados pelo cidadão em busca de solucionar problemas, que vão da falta de informação genuína, integral e precisa até a negação ou restrição de serviços e direitos. Demandas e outras manifestações do usuário relacionadas a comida, água, trabalho, saúde, educação, segurança estão, em tese, entre os temas de maior relevância para a ampliação de liberdade, objetivo finalístico da comunicação pública e mesmo da relação entre governo e cidadão, entre Estado e sociedade.

Recomendável seria, ainda, como terceira indicação, tomar como possível resultado a quantidade de reclamações e elogios por área de atuação do governo, e a variação mensal destas para mais ou para menos, bem como o quantitativo de contribuições do tipo sugestão apresentadas pelo cidadão. Seria uma maneira não só de aferir os resultados de escuta do sistema de ouvidoria, mas de incluir o manifestante não só no diálogo, mas também como partícipe na concepção de novas políticas, programas, projetos e ações da gestão.

Observe-se o objetivo geral da plataforma, instrumento dorsal da política de comunicação pública - “tornar mais abrangente, clara, rápida e eficiente a relação do cidadão (usuário final) com o governo, por meio da Ouvidoria, do Acesso à Informação (Serviço de Informação ao Cidadão) e do Portal da Transparência, aumentando a satisfação do usuário e promovendo uma participação social mais ampla e efetiva” -, para, a seguir, colocar em discussão três novos procedimentos no ciclo da política, que poderia ampliar sua efetividade.

Considerando a histórica cultura do silêncio, que se percebe dentro e fora dos governos, e a inexistência ou ineficácia das políticas de comunicação pública anteriores, e tendo ainda como dado o maior ou menor grau de exclusão comunicacional do território, convém, primeiro, investir massivamente na construção de uma cultura política pública paralela que favoreça o diálogo entre as partes. É condição saber que o diálogo existe, inclusive previsto em lei, que é necessário à governança, e, desejá-lo, repita-se, dentro e fora do governo.

É recomendável, em segundo lugar, que a mobilização e a organização da cidadania sejam estimuladas e valorizadas como ativo imprescindível e inalienável ao processo, desde e principalmente na problematização das questões que, a seguir, serão demanda coletivas e enfrentadas pela política pública de comunicação. Os conselhos que já existem precisam avançar em representatividade e legitimidade - alguns desgovernamentalizados -, outros coletivos do gênero devem ser instalados e outros coletivos devem ser acolhidos como instâncias da participação.

A inclusão do cidadão, o legítimo dono do poder, o que outorga mandatos aos governos, é a terceira sugestão, e esta pode ser o grande desafio a ser perseguido por todo o ciclo da política pública de comunicação. Há que se acreditar que a cidadania é não só potencialmente interessada em participar, mas, sobretudo, capaz de aportar qualidade à política pública de comunicação, seja na eficiência, na eficácia ou na efetividade pretendidas. Ou seja, o diálogo deve começar antes e seguir durante a construção, implementação e avaliação da política dialógica.

Na construção paralela dessa nova cultura política de favorecimento da efetividade da comunicação pública, é plausível pensar que novos processos e produtos surgirão, criando e reforçando valores que são, ou deveriam ser, essenciais ao diálogo, insista-se, dentro e fora dos governos. Na lista desses valores estão quatro ativos, sendo o primeiro deles a identidade, entendida como a percepção de que se é protagonista de uma fala e de uma escuta, e de que se é parte de uma relação fundamentada no diálogo.

O segundo valor é o reconhecimento, é o enxergar-se no outro cidadão também protagonista, com problemas de comunicação comuns em relação ao governo; ou, na via inversa, é o agente público entende-se, igualmente, que também tem problemas de comunicação para com o cidadão; e, finalmente, perceber que, do outro lado de um balcão imaginado, há um cidadão que autoriza o governo, que é governo e que está no governo; na via inversa que, do outro lado, há um agente público que também é um cidadão demandante de diálogo.

O terceiro valor é o pertencimento, é o ser parte e sentir-se parte responsável pelo êxito da comunicação pretendida, é a horizontalidade da relação estabelecida. O ponto é condição para a efetivação do quarto valor, talvez o mais importante, que é o da apropriação do processo comunicativo que faz da comunicação pública não um tipo comunicacional de um outro ou para um outro, mas, fundamentalmente, com o outro. São quatro valores que consubstanciam no que se chama de capital social, ativo pouco considerado, mas imprescindível à efetividade das políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trouxe a discussão sobre a oportunidade de considerar a cultura política brasileira no ciclo das políticas públicas, especialmente as de comunicação pública, tomando, como premissa, a cultura do silêncio, assim chamada por Paulo Freire, numa referência a uma cidadania que pouco e/ou mal se expressa diante de governos desinteressados no diálogo.

Primeiramente, ofereceu o aporte teórico de autores clássicos da política sobre a relação Estado e sociedade, especialmente no tocante à compreensão de sociedade civil e suas possibilidades de diálogo com o poder público instituído através da representação.

Em seguida, dialogou com autores contemporâneos da comunicação sobre comunicação pública e exclusão comunicacional, a partir do conceito de cultura do silêncio, proposto por Paulo Freire, numa referência à cidadania muda que marca a cultura política brasileira ao longo da história, como bem referência o pensador, desde um dos sermões do Padre Antônio Vieira, datado do século XVII, sendo esta exclusão política não corrigida pela comunicação pública um impeditivo a ser considerado na avaliação de efetividade das políticas públicas, notadamente as de comunicação pública.

Estimulado pela observação exploratória da recém implementada plataforma de comunicação pública Ceará Transparente, do governo do Ceará, o artigo sugeriu à discussão, finalmente, três modelos diferenciados de avaliação de efetividade de ferramentas que apresentam avanço tecnológico em políticas de comunicação pública, de forma a verificar também se ocorre o aprofundamentos políticos no sentido da relação dialógica pretendida pelo investimento público.

Colocou também à discussão três sugestões de procedimentos inclusivos, de agentes governamentais e de atores sociais, a serem adotados no ciclo das políticas públicas de comunicação pública, quais sejam a de ampliar, paralelamente à implantação da política pública de comunicação, uma cultura política favorável; a de estimular a mobilização e de valorizar a organização da sociedade, visando a qualificar a participação; e a de incluir cidadãos em todas as fase do ciclo da política pública de comunicação, da problematização à retroalimentação do ciclo.

E, ampliando a discussão, tratou de quatro valores que podem decorrer daqueles procedimentos inclusivos e, assim, ampliar o capital social, condição para a ampliação da efetividade das políticas públicas, incluídas as de comunicação pública. São valores alcançáveis, como visto, a identidade como falante, ouvinte e interlocutor; o reconhecimento de outros interessados no diálogo e na superação de seus impeditivos; o de pertencimento, que horizontaliza a relação dialógica; e a apropriação do processo comunicacional.

Espera-se, desta forma, haver contribuído com a reflexão sobre um tema relativamente novo e relativamente pouco enfrentado no campo de públicas, qual seja a da cultura do silêncio como impeditivo à efetividade de políticas de comunicação pública. Como pretendido, este não é um trabalho fechado ou definitivo, mas, antes, um estímulo ao aporte de outras questões relativas ao tema, quem a outras propostas de discussão que levem a objetos de estudo ainda não explorados.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALHADEF, Patrícia de Pontes Teixeira. **Participação e controle social: um Estudo de caso sobre os conselhos municipais de assistência social**. Dissertação do Mestrado em Sociologia, UECE, 2012.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 9 ed. Rio de Janeiro. Forense Editora, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação os domicílios brasileiros**. Disponível em: <https://www.cgi.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2016/>. Acessado em: 23/01/2018.

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. **Sistema Público de Relacionamento com o Cidadão do Ceará**. Disponível em: <http://www.cge.ce.gov.br/>. Acessado em: 23/01/2018.

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. **Ceará Transparente alcança mais de 3 milhões de visualizações em 2018**. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2019/01/15/ceara-transparente-alcanca-mais-de-3-milhoes-de-visualizacoes-em-2018/>. Acessado em: 18/01/2019.

FOUCAULT, M. **O que é a crítica**. Tradutores Independentes do Rio de Janeiro: Lug Editora, 2019. Conferência proferida por Michel Foucault na Sociedade Francesa de Filosofia, em 27 de maio de 1978.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito**. São Paulo: Editora Vozes, 2005.
- HOBBS, Thomas (1651). **O Leviatã**. 3 ed. Porto Alegre: Cone Editora, 2000.
- KUCINSKI, Bernardo; LIMA, Venício A. de. **Diálogos da perplexidade**: reflexões críticas sobre a mídia. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2009.
- LIMA, Venício A. de. **Cultura do silêncio e democracia no Brasil**: ensaios em defesa da liberdade de expressão (1980-2015). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (Orgs.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- MAQUIAVEL, Nicolau (1513). **O Príncipe**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.
- MARQUES, Ângela; COSTA, Caio Túlio *et al.* **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009.
- MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza (Orgs.). **Comunicação e política**: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo : Summus, 2011.
- MARX, Karl. O Capital. (1845). Livro 1. **O Processo de Produção do Capital**. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, Edição 20, 2010.
- PAINE, Thomas (1776). **Senso Comum. O direito dos homens**. São Paulo: L&PM pocket, 2009.
- PERDIGÃO, Alberto. **Exclusão comunicacional e trama golpista**. IN: UCHÔA, Marcelo Ribeiro et al (Orgs.). O Ceará e a resistência ao golpe de 2016. Bauru: Canal 6, 2016.
- \_\_\_\_\_. Alberto. **O papel do jornalismo na destituição da presidente Dilma Rousseff**: uma reflexão no contexto da exclusão comunicacional. Disponível em: <http://www.portalintercom.org.br/anais/pensacom2016/textos/alberto-silveira.pdf>. Acessado em: 24/01/2018.
- ROUSSEAU, Jean Jaques. (1754) **Discurso sobre a origem e fundamentos da Desigualdade entre os homens**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. SISTEMA PÚBLICO DE RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO CEARÁ. **Contratos e aditivos**. Disponível em: <http://ceara.caena.net/posts/21>. Acessado em: 23/01/2018.
- VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras** (Primeiro e Segundo Volume). Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/conselho-editorial-1> Acesso em: 20/06/2019.
- \_\_\_\_\_. **História Social da Economia Capitalista no Brasil**. Belo Horizonte; Itatiaia; Niterói, RJ: Eduff, 1987. (Volume I).
- \_\_\_\_\_. **Populações Meridionais do Brasil**. 4ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.
- \_\_\_\_\_. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2005. Disponível em: Acessado em: 20/06/2019.
- WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política**. Coleção Fundamentos. Editora Ática. Rio de Janeiro, 1989.