

A comunicação do Estado democrático de direito na mobilização para a sustentabilidade¹

Mariângela Haswani²

Resumo

O artigo discute o papel da comunicação estatal na disseminação das idéias e na formação de atitudes positivas de pessoas e organizações para as ações indispensáveis à garantia da sustentabilidade, nos aspectos em que seu sucesso depende da adesão espontânea dos atores econômicos, políticos e sociais, com foco na população e nas instituições brasileiras. Para tanto, traça recortes constitucionais do Estado democrático de direito, esboçando um cenário em que o desenvolvimento sustentável exige padrões de comunicação realmente capazes de envolver a sociedade e as instituições para o esforço conjunto das propostas da Agenda 21.

Palavras chaves: Estado democrático de direito, comunicação estatal, sustentabilidade, Agenda 21.

¹ Artigo submetido ao GT ABRAPCORP 6 – Comunicação pública, governamental e política.

² Docente do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (CRP – ECA – USP).

1. Introdução

As preocupações com sustentabilidade vêm de meados do século passado³. Mas, foi a partir do Relatório Brundtland⁴ que a Organização das Nações Unidas (ONU) assumiu o debate com maior intensidade, propondo uma mobilização mundial para o desenvolvimento sustentável (DS): “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. Fundamentou-se na constatação de que o modelo de crescimento econômico, até então adotado, gerou riqueza e fartura nunca antes vistas pelo Homem, mas às custas da miséria, da degradação ambiental e da poluição crescentes.

O conceito de desenvolvimento sustentável assumiu dimensão realmente internacional a partir da reunião de lideranças de mais de 170 países, durante a Cúpula da Terra, a Eco 92, realizada no Rio de Janeiro, cujas conclusões serviram de base para a formulação da Agenda 21, documento que apresenta estratégias e táticas para um mundo equilibrado, reconhecendo a complexidade e envolvimento de temas como crescimento populacional, pobreza, desperdício, degradação ambiental, saúde, violência, conflito e decadência urbana, entre outros.

A documento da Agenda 21 expõe, logo no seu preâmbulo:

“A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e sub regionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados.”⁵

³ A idéia de ecodesenvolvimento, concebida por Maurice Strong e Ignacy Sachs, surgiu em 1972, em Estocolmo, durante a Primeira Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

⁴ Relatório Brundtland, também chamado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*) é o documento final da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, promovida pela ONU, nos anos 80 e chefiada pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

⁵ Agenda 21, Capítulo 1º - Preâmbulo, item 1.3.

Diante disto, é evidente o papel do ente Estado de gerador e gestor das políticas necessárias à consecução do desenvolvimento sustentável, nos territórios e instâncias sob sua tutela. Mais adiante, nos diversos capítulos que compõem a Agenda 21, a figura estatal reaparece, investida de novas funções, estas instrumentais para promover o DS. Entre elas, a comunicação é uma presença constante, às vezes explicitamente – quando citada para viabilizar o acesso à informação⁶, por exemplo, às vezes implicitamente – quando sugere ações que têm na comunicação seu canal obrigatório, se praticadas no seio do Estado Democrático de Direito.

A inquietação que sustenta a reflexão do presente texto, parte da afirmação de Norberto Bobbio: “a democracia é o governo do poder público em público”⁷ – neste caso, com foco voltado para o Brasil e para o seu papel na implementação do desenvolvimento sustentável, com visibilidade.

Visibilidade e publicidade, porém, não compreendem necessariamente um fluxo comunicativo. O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz não atua em um processo de comunicação com estes. Para que isso se realize, de fato, é necessário que se verifique “uma transferência de informações codificadas – isto é, sinais que exprimem ou representam estavelmente um dado objeto físico ou mental com base em certas regras – de um sujeito para outro, mediante processos bilaterais de emissão, transmissão, recepção, interpretação”⁸. A comunicação implica uma relação social na qual, em seu curso, os sujeitos interessados compartilhem determinados significados: “a comunicação é uma relação social e um processo sócio-técnico: relação dentro da qual e processo através do qual é produzida, transformada e transmitida a informação”.⁹

Pode-se, portanto, dizer que visibilidade, publicidade e capacidade de informar são condições de base para o desenvolvimento de um processo de comunicação entre o Estado e

⁶ No capítulo 2 – Combate à pobreza, item 3.8, a Agenda 21 diz que “Os Governos, com o auxílio e a cooperação das organizações internacionais, não-governamentais e comunitárias locais adequadas, devem estabelecer medidas que, direta ou indiretamente: [...] Implementem, em caráter de urgência, de acordo com as condições e os sistemas jurídicos específicos de cada país, medidas que garantam a mulheres e homens o mesmo direito de decidir livre e responsabilmente o número de filhos que querem ter e o espaçamento entre eles, e tenham acesso à informação, à educação e aos meios pertinentes que lhes possibilitem exercer esse direito em conformidade com sua liberdade, dignidade e valores pessoais, levando em conta fatores éticos e culturais.”

⁷ No original: “la democrazia é il governo del potere pubblico in pubblico”. BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1995. p.86.

⁸ GALLINO, L. *Dizionario di Sociologia*. Turim: UTET, 1978. apud FACCIOLI, Franca. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.

⁹ CERRELLI, P. *Verso l'amministrazione pubblica dei cittadini –utenti*, in Catanzaro, Ceri, 1995, pp 71 ss.

os cidadãos. Este processo se entrelaça com algumas transformações sociais relevantes e contribui para produzi-las. Franca Faccioli¹⁰ afirma que “em primeira instância, a ativação de processos de comunicação das instituições muda profundamente a relação entre o Estado e os cidadãos, à medida em que solicita relações de troca em um contexto desde sempre caracterizado pela dimensão da autoridade”.¹¹ A publicidade, a transparência e a comunicação da ação institucional e administrativa evidenciam, também, a necessidade de uma reorganização dos entes públicos, lembrada diuturnamente por situações de ineficiência.

Falar de comunicação pública estatal no Brasil de hoje quer dizer enfrentar a dinâmica de um processo social amplo, que envolve diversos atores e contextos, se a abordagem for a da relação entre o Estado e os cidadãos, relação que se apresenta como confronto, na perspectiva de reconstruir, seja o sentido do Estado, seja o de cidadania. E esta é uma perspectiva difícil de se conseguir, nesse cenário dominado por uma crise de legitimidade das instituições, marcada pelo fluxo contínuo de denúncias de irregularidades em órgãos oficiais.

No entanto, ao que tudo indica, é justamente esta crise de legitimidade um dos fatores capazes de impulsionar mudanças: o Estado deve enfrentar um processo de reconstrução da sua identidade, de modo a parecer confiável e crível; os cidadãos talvez tenham a oportunidade de protagonizar um processo de mudança social que tenha no centro a renovação institucional, pautada pelos princípios maiores da sustentabilidade.

Nessa conjuntura, falar da relação entre as instituições e os cidadãos significa considerar um cenário complexo que mostra uma pluralidade de sujeitos em ação. As administrações públicas são, hoje, uma realidade em movimento, heterogêneas no seu interior. Não se pode falar de um sujeito institucional, mas dos processos em ação no interior de um contexto articulado e mutante, processos que se diversificam nos âmbitos territoriais e institucionais diversos e que clamam por competência, profissionalismo e capacidades aprimoradas. De outro lado, falar dos cidadãos significa igualmente referir-se a uma realidade complexa e heterogênea. De fato, hoje, eles são melhor representados nas estruturas associativas organizadas da sociedade civil, que têm sido mais competentes que o Estado na defesa dos direitos sociais.

O processo acima, muito discutido e aceito no ambiente acadêmico italiano, vem evoluindo ao longo de duas décadas, a partir da Operação Mãos Limpas, que marca o início das recentes reformas do Estado, na Itália. No Brasil, porém, quando se trata da implementação de programas tão urgentes, como os sugeridos pela Agenda 21, parece

¹⁰ Docente e pesquisadora em comunicação pública, na Universidade de Roma.

¹¹ FACCIOLO, Franca. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000. p. 19.

necessária a aceleração dos mecanismos comunicacionais do seu principal protagonista nos debates, parcerias e políticas, o Estado.

2. Estado democrático de direito

Interessam-nos, agora, aspectos da comunicação do Estado com seus cidadãos, situando estes dois sujeitos no âmbito das Ciências Jurídicas porque os direitos individuais e sociais estão positivados na Constituição Federal de 88, sem que a comunicação apareça como uma das garantias desses direitos.

Nos últimos 20 anos, os cidadãos brasileiros estiveram diante de graves ameaças à integridade física, representadas pelos surtos de cólera e de dengue – este, ainda segue contabilizando vítimas fatais em muitos estados.¹² Em ambos os casos, órgãos estatais, das esferas nacional à municipal, mantiveram-se calados, enquanto profissionais do setor da saúde tentavam – solitários - conter a proliferação dos males. Apenas quando as proporções de infectados tornaram-se alarmantes e o número de óbitos já se transformara em manchetes nos meios de comunicação de massa, surgiram as primeiras mensagens dos órgãos públicos, alertando a população sobre as epidemias e divulgando medidas para evitar o contágio. De uma só vez, quantos direitos o Estado deixou de garantir por falta de comunicação?

Nesse contexto, o Estado brasileiro é o emissor das informações indispensáveis para assegurar os direitos constantes na Constituição Federal, hoje vigente, que conta a ausência – no mesmo documento - das cláusulas capazes de exigir do Estado a divulgação espontânea dessas informações e, ainda, de disponibilizar os canais necessários às manifestações dos indivíduos e da sociedade, garantindo a comunicação de mão dupla.

Questiona-se, pois, se é possível cogitar a existência de um Estado Democrático de Direito - e mais: um Estado com parcela importante da missão de implementar o desenvolvimento sustentável - sem incluir a Comunicação como fator estratégico desse processo e sem sua positivação constitucional. O Estado brasileiro que não informa seus

¹² Matéria de João Naves, veiculada na página *Estadão online* em 10 de março de 2007 com o título “*Epidemia de dengue no MS causa oitava morte neste ano*” traz, no seu último parágrafo: “O superintendente de Vigilância Sanitária do Estado, Eugênio Barros, informou que mais de 46 mil pessoas tiveram os sintomas da doença em Mato Grosso do Sul este ano. Em Campo Grande, as notificações somam oficialmente 32 mil casos, sem nenhum óbito. Dourados já registra 1.921 casos e agora uma morte.”

cidadãos sobre aspectos fundamentais dos seus direitos está apto a motivá-los para a difícil malha da sustentabilidade?

Direitos fundamentais, Estado de Direito e constitucionalismo têm, entre si, uma relação indissociável. São três universos complexos, sistêmicos e em permanente evolução.

Para Bobbio, direitos (humanos) têm dimensão histórica e reativa e, por não serem produto da natureza, mas da civilização humana, são mutáveis, suscetíveis de transformações e ampliações, à guisa dos estímulos do desenvolvimento.¹³ Nesse cenário, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, também presente na Agenda 21, pode ser tomada, em relação ao seu conteúdo:

“os direitos proclamados, um ponto de parada num processo de modo algum concluído. Os direitos elencados na Declaração não são os únicos possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração, após a tragédia da Segunda Guerra Mundial”.¹⁴

Para Sérgio Resende de Barros, “**todos os feitos são efeitos do processo que os produziu** (grifo do autor). Existência é movimento. A existência das coisas surge e depende do movimento do mundo, cujo transcurso é a história, nome com que também se designa o relato do transcurso”.¹⁵

Na mesma direção, André Ramos Tavares atribui à dinâmica das transformações humanas e das relações sociais a demanda de um “permanente e incessante repensar dos Direitos”.¹⁶

Destas afirmações, tem-se que o conceito de direitos humanos é mais amplo, se comparado aos direitos fundamentais, porque contempla direitos naturais e valores básicos em constante transformação e que demandarão diferentes exigências (de liberdade, dignidade e igualdade) em cada momento histórico. Os direitos fundamentais expressam normas positivadas pelo ordenamento jurídico interno, notadamente na Constituição, que lhes confere maior estabilidade e segurança jurídica. Na síntese de Gomes Canotilho,

“*direitos do homem* são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jurisnaturalista-universalista); *direitos fundamentais* são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaciotemporalmente”, constituindo “direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”.¹⁷

¹³ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

¹⁴ BOBBIO, op. cit. p. 33.

¹⁵ BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o Constitucionalismo*. Campinas/SP: 2008, p.22

¹⁶ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 358.

¹⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992, p. 529.

Nesta combinação, verifica-se a estreita correlação entre direitos fundamentais, constitucionalismo e Estado de Direito, pois, conforme Bonavides

“toda interpretação dos direitos fundamentais vincula-se, de necessidade, a uma teoria dos direitos fundamentais; esta, por sua vez, a uma teoria da constituição, e ambas – a teoria dos direitos fundamentais e a teoria da Constituição – a uma indeclinável concepção do Estado, da Constituição e da cidadania”.¹⁸

O Estado de Direito tem origem liberal, sustentada pela necessidade de limitar o poder do soberano. Conforme Silva Telles, o Estado de Direito é aquele “em que os direitos considerados os fundamentais do homem são explicitamente reconhecidos, assumindo o Estado, de maneira institucionalizada, o dever de ampará-los pelo império da lei”.¹⁹ Este Estado visava assegurar liberdade em face do administrador público, impondo-lhe a maior abstenção possível, no concernente ao trato com particulares: a mínima intervenção estatal. Como garantia, apresentava os traços da legalidade (na submissão de todos ao ato formal emanado da função Legislativa), da tripartição das funções do poder estatal – vinculando o exercício de cada uma delas a organismos independentes e harmônicos entre si - e do enunciado de direitos e garantias individuais e políticos.

No entanto, a igualdade teoricamente proporcionada pela natureza abstrata da norma jurídica, acabou por gerar maior aumento das desigualdades sociais: o sistema ditatorial anterior, em que o Estado tudo podia, foi substituído por outro, igualmente forte, estratificado por classes sociais e vazado no poder econômico. O indivíduo não mais contava com mecanismos de defesa em face das forças econômicas de entidades privadas porque ao Estado já não era permitido intervir nestas relações. A propósito, Gomes Canotilho diz que “um mínimo de Estado não corresponde a um máximo de liberdade”.²⁰

Estas desigualdades inflamaram os movimentos sociais, notadamente entre o final do século XIX e o início do século XX e o enfoque dado ao indivíduo pelo liberalismo não correspondia aos anseios dos movimentos sociais, cujos interesses transcendiam a esfera privada.²¹ Esses interesses deveriam ser reconhecidos pelo ordenamento jurídico, sob pena de abrir um abismo entre o direito e a realidade social, colocando em risco o papel do Estado de regedor da vida em sociedade.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 581.

¹⁹ TELLES, Ignácio da Silva. *A experiência da democracia liberal*. São Paulo: RT, 1977, p. 121.

²⁰ CANOTILHO, op.cit., p. 397.

²¹ LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: RT, 2003, p. 24.

Ficou evidente a necessidade da intervenção do Estado nas relações econômica e social, a fim de lhes dar maior justiça e de viabilizar a isonomia, de modo que as liberdades públicas “passaram a ser também aquelas que, para serem exercidas pelos cidadãos, exigem a interferência do Estado na defesa do trabalho contra a agressividade do Capital”.²² Coube, então, ao Estado, “sobreponhar-se ao individualismo e ‘policier’ as relações entre os súbditos, graduando os direitos de cada um pelas conveniências cumulativas, da comunidade e das pessoas, do Estado de Direito e da sociedade que ele protege”.²³

Surgiram, dessa premissa, as bases do chamado Estado Social de Direito, em que afirmaram-se os direitos sociais e criaram-se estruturas para a consecução dos objetivos da justiça social, para a formação do Estado do bem-estar social (*Welfare State*).

Os objetivos desse Estado Social de Direito não chegaram a termo. A diversidade de interpretações do vocábulo “social” levou a uma proliferação de sistemas políticos e ideológicos tão antagônicos quanto o comunismo e o nazifascismo, em que a participação popular era repudiada ou condicionada a servir ao regime imposto pelos novos “soberanos”.

Nesse cenário, ganha destaque a figura da autoridade, do chefe. Daniel Coelho de Souza relata que, ante as imensas carências da população, “quem quer que acenasse a essas multidões ingênuas com a promessa de melhor condição social, tinha-lhes conquistado a confiança total e, em conseqüência, adquirido seu absoluto domínio”.²⁴ Tomando o fascismo como exemplo, o autor afirma que o sistema tentou, em vão, forjar a execução de uma política inspirada nos interesses populares: “decorrido o período de sua implantação, o Estado fascista transformou-se, completa e perfeitamente, num puro Estado policial. De sorte que, quando a sua existência perdeu qualquer apoio popular, passou a repousar na sua própria força policial, ramificada e espalhada por todos os setores sociais, pela instituição das polícias políticas”.²⁵

Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que a atribuição da busca do bem-estar como finalidade do Estado não pretendia excluir a proteção à liberdade, mas somar a ela a igualdade. Porém,

“a preocupação com o bem-estar tem levado ao sacrifício da liberdade. A intervenção do Estado no domínio econômico e social vem, de mais em mais, restringindo a autonomia individual. Multiplicando os controles e as regulamentações, tende a sufocar a capacidade humana de inovar, criar, experimentar, empreender”.²⁶

²² TELLES, op. cit., p. 122.

²³ CALMON, Pedro. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947, p. 282.

²⁴ SOUZA, Daniel Coelho de. *Interpretação e democracia*. São Paulo: RT, 1979, p.129

²⁵ SOUZA, op. cit., p. 130.

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 18.

Verificou-se, então, a necessidade imprescindível da participação popular na formulação e na gestão das políticas públicas como o único recurso de assegurar-se a efetivação da igualdade. E, com ela, a noção de Estado Democrático de Direito, que traz como pressuposto a participação efetiva do povo na formação e na administração da coisa pública.

De volta à questão inicial, como garantir esta efetiva participação, dos cidadãos e das organizações e instituições sem tratarmos da comunicação como prioridade?

3. Comunicação estatal e sustentabilidade

Carré de Malberg afirmou que “o Estado de direito é estabelecido simplesmente e unicamente no interesse e para a salvaguarda dos cidadãos: ele não tende senão a assegurar a proteção do seu direito ou do seu estatuto individual”.²⁷

A participação efetiva do povo na formação e na administração da coisa pública caracteriza o processo democrático de deliberação, quer na democracia direta, quer na representativa, vigente no Brasil.

No caminho do Estado Democrático de Direito, convergem: a proteção do direito e a participação popular em decisões e na gestão da coisa pública e, por extensão, da mobilização em torno das recomendações do desenvolvimento sustentável. E nem a proteção do direito pelo Estado, nem a participação podem chegar a termo, sem o concurso da Comunicação porque:

- no primeiro caso, ela forneceria as informações e os canais de diálogo necessários aos plenos conhecimento e usufruto do direito; nas circunstâncias das epidemias de cólera e dengue, estar informado da existência de uma ameaça à saúde e à vida e de que modo evitá-la e garantir vida e saúde;
- no segundo caso, apresentaria canais de debate, opções de escolha, a história, elementos para a análise, a crítica e o juízo do cidadão.

Ocorre que a figura do Estado-emissor do processo da comunicação não existe, positivado nas constituições brasileiras, inclusive na vigente, promulgada em 1988. O percurso histórico que consolidou as relações entre o Estado e a aristocracia dirigente, na

²⁷ MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution a la théorie générale de l'État*. Edição fotomecânica. Paris: Recueil Sirey, 1920. tomo I, p.490 s., APUD BARROS, Sérgio Resende de. *Estado de direitos adquiridos*. Texto enviado pelo autor, p.9.

formação do ‘estamento burocrático brasileiro’²⁸, flagra a segregação comunicacional a que sempre foi submetida a sociedade brasileira, desnecessária à conquista e à manutenção do poder constituído.

Estudos sobre comunicação pública estatal vêm sendo desenvolvidos por vários autores europeus e abordam, principalmente, aspectos das relações entre governos e mídia e seus reflexos em aspectos da cidadania, da opinião pública e da participação política. Os próprios pesquisadores afirmam, em seus artigos, que existem muitas incertezas, nestas investigações.

Nielsen e Stappers, por exemplo, apresentam o

“‘*overheidsvoorlichting*’, um conceito alemão único, que se refere às práticas e procedimentos que envolvem a disseminação da informação e das relações públicas governamentais. No que cabe ao governo, tem sido muito discutido se este deveria tomar conta disso por si mesmo, ou deixá-las para a comunicação de massa existente. O estabelecimento, desde 1946, de diversos comitês governamentais não diminuiu o debate público nesta área. As razões para a contínua controvérsia são muitas, mas a falta de entendimento da verdadeira natureza da comunicação tem contribuído para esta confusão.”²⁹

Joke Hermes, da Holland University, prefere a análise da comunicação estatal de outro ângulo. Aborda, em seu artigo “*Citizenship in the Age of the Internet*”³⁰, como as novas informações e tecnologias de comunicação (ICTs) permitiram mudanças no conteúdo de mídia e nas recepções de práticas de mídia. Como essas mudanças impactaram nas práticas da cidadania é a questão chave do texto. Ele começa mostrando como as noções de cidadania estão intimamente ligadas à formação de opinião pública, que por sua vez está fadada a ser alimentada pelo jornalismo: “A mudança no leitor de jornal é, nesse ponto de vista, um fenômeno aterrorizador. Num primeiro olhar, mais detalhado, em como as notícias mudaram a si mesmas (a inclusão de segmentos de pesquisa; o uso amplo de pesquisas) e também ao se verificar como as práticas representam o ponto de vista das pessoas normais à possibilidade de noções mais inclusivas de cidadania”, o autor propõe a cidadania “cultural” como um conceito *sensitivo*. Como as ICTs são mais visíveis, incorporadas pela Internet, um número de exemplos é discutido sob esta perspectiva. Ele conclui que as ICTs não necessariamente produzem novos cidadãos, mas sim provêm para novas e importantes práticas de cidadania, entre elas, aquelas ligadas a questões globais, como o desenvolvimento sustentável.

²⁸ “Estamento burocrático” é a expressão com que Raimundo Faoro qualifica o poder e a administração pública brasileiros, alicerçados pelas relações entre mandatários e uma aristocracia constituída pelas classes dominantes, econômica, social e politicamente instituídas.

²⁹ NILLESEN, A.B. e STAPPERS, J. G. “The Government as Communicator: A Dutch Dilemma”. *European Journal of Communication*, Vol. 2, No. 4, SAGE Publications, 1987, pp. 491-512

³⁰ HERMES, J. *European Journal of Communication*, Vol. 21, No. 3, SAGE Publications: 2006, pp. 295-309

Quem trata mais diretamente da comunicação estatal no concernente às urgências apontadas pela Agenda 21 é Louise Phillips. Ela realizou um estudo empírico do discurso sobre meio ambiente voltado à ação política da mídia na Dinamarca. Sua pesquisa aplica uma estrutura interdisciplinar para análise de discursos que contemplam os campos da psicologia social, de comunicação e de lingüística. Analisa os discursos à luz dos desenvolvimentos sociais chave, envolvendo a “democratização da responsabilidade” através da qual indivíduos sentem responsabilidade pessoal para solucionar problemas públicos, incluindo riscos ecológicos globais e locais e o papel da mídia de massa em produzir e disseminar o conhecimento dos problemas, à exaustão. Os resultados mostram que as pessoas extraem dos discursos maneiras de lutar contra a proliferação dos riscos ecológicos e o peso da responsabilidade para esses riscos. O senso de responsabilidade das pessoas é limitado na sua força ao ser constituído dentro de um discurso que construa a ação política além de uma quantidade limitada de consumo político, como pertencente a um domínio segregado, ao qual eles só têm acesso através da mídia de massa.³¹

Autores italianos, como Gregório Arena, Stefano Rolando e Paolo Mancini também desenvolvem modelos de comunicação estatal que podem permitir adaptações bastante convenientes para a realidade brasileira, observadas as diferenças entre as realidades econômicas, políticas e sociais do Brasil e da Itália. Todos eles, embora em alguns momentos se refiram às indispensáveis relações com a mídia, aprofundam suas reflexões perscrutando todas as interfaces entre as áreas do conhecimento, em busca das muitas abordagens inéditas que o tema comunicação estatal ainda reserva.

O modelo de Arena é uma síntese do trabalho dos demais autores. Fornece elementos que, se implementados, permitem a disseminação das informações necessárias não só à informação, mas à formação para a cidadania e, conseqüentemente, para as demandas do desenvolvimento sustentável. Ele propõe:

- A **comunicação jurídica-formal** que, tendo como objeto a regulamentação jurídica das relações entre os membros do comando, serve para “aplicar normas, dar segurança, obter conhecimento de um ato jurídico e outras atividades similares”. Trata-se de uma comunicação usada sobretudo no interior do modelo tradicional de administração, definido como *regulamentação*.

³¹ PHILLIPS, Louise. “*Mediated Communication and the Privatization of Public Problems: discourse on Ecological Risks and Political Action*”. European Journal of Communication, Vol. 21, No. 3, SAGE Publications: 2000, pp. 171-207

- A **comunicação de serviço** destina-se, principalmente, “a informar os usuários sobre as modalidades de funcionamento dos setores, sobre o regulamento aplicado a cada um deles e o serviço oferecido”. O caráter de serviço dessa informação apresenta-se sob dois pontos de vista: trata-se de informações que, por si só, já constituem um serviço aos usuários e são, ao mesmo tempo, parte do serviço oferecido pela administração. No primeiro caso, Arena lembra que, nos dias de hoje, é dever de uma administração fornecer informações aos usuários, o mais claramente possível, a respeito das regras e da própria atividade: “É responsabilidade da administração não somente fornecer o serviço, mas também oferecer as instruções para o uso do mesmo serviço, sem deduzir, como acontece freqüentemente, que o usuário já tenha conhecimento das regras”. No segundo caso – das comunicações como parte integrante do serviço oferecido pela administração –, deve-se salientar que se trata das comunicações que incidem sobre a qualidade do serviço, condicionando-lhe a modalidade de utilização e o usufruto do serviço obtido por parte dos interessados.
- A **comunicação administrativa** ou **comunicação de cidadania** é considerada por Arena “a mais significativa para a realização do modelo de administração partilhada”. Essa comunicação se diferencia da anterior pelo seu próprio objetivo: “não serve [...] para regular relações jurídicas ou para informar sobre um fato da vida cotidiana, mas para resolver um problema de interesse geral”. Sempre, conforme Arena, a definição de comunicação administrativa salienta ser um instrumento graças ao qual a administração pode atuar convencendo, enquanto a definição de comunicação de cidadania enfatiza mais o fato de que, por meio desse tipo de comunicação “a administração vai para, não os usuários nem os clientes, mas para os cidadãos, os sujeitos que, como membros de uma comunidade, são também titulares dos direitos e dos deveres, entre os quais aquele de contribuir, nos limites de suas possibilidades, para a solução dos problemas de interesse geral”. Exemplos de problemas de interesse geral que Arena caracteriza como solucionáveis são aqueles que cuidam da tutela ambiental, da saúde, da previdência, da educação, do emprego, da segurança viária, da ordem pública, da eliminação do lixo, da circulação das pessoas e dos produtos.³²

Esta síntese de Arena resulta de estudos de muitos pesquisadores, que vêm adquirindo maturidade ao longo dos últimos vinte anos. No Brasil, nossas investigações apenas engatinham, no campo da comunicação estatal, com obras significativas publicadas nos últimos cinco anos.

³² ARENA, G. *Il nuovi diritti all'informazione*. 2.ed. Milão: Twin Book, 2003. pp.18 – 25.

Diante da premência da adoção das recomendações da Agenda 21, o que precisamos, agora, é de velocidade para envolver todos os atores essenciais no cenário da sustentabilidade com mecanismos comunicacionais apropriados para um Estado democrático e de direito.

Referências

- ARENA, G. *Il nuovi diritti all'informazione*. 2.ed. Milão: Twin Book, 2003
- BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas/SP: 2008.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1995.
- BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CALMON, Pedro. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992.
- CERI, P. *Verso l'amministrazione pubblica dei cittadini –utenti*, in Catanzaro, Ceri, 1995.
- FACCIOLI, Franca. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro*. 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979.
- GALLINO, L. *Dizionario di Sociologia*. Turim: UTET, 1978. apud FACCIOLI, Franca. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.
- GRANDI, R.. *La comunicazione pubblica*. 2. ed. Roma: Carocci, 2002.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HERMES, J. “Citizenship in the Age of the Internet”. **European Journal of Communication**, Vol. 21, No. 3, SAGE Publications: 2006.
- LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: RT, 2003.
- MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution a la théorie générale de l'État*. Edição fotomecânica. Paris: Recueil Sirey, 1920. tomo I, p.490 s., APUD BARROS, Sérgio Resende de. *Estado de direitos adquiridos*. Texto enviado pelo autor.

NILLESEN, A.B. e STAPPERS, J. G. “*The Government as Communicator: A Dutch Dilemma*”. **European Journal of Communication**, Vol. 2, No. 4, SAGE Publications, 1987.

PHILLIPS, Louise. “*Mediated Communication and the Privatization of Public Problems: discourse on Ecological Risks and Political Action*”. **European Journal of Communication**, Vol. 21, No. 3, SAGE Publications: 2000.

ROLANDO, Stefano. *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* . 2. ed. Milão: ETAS, 2003.

SOUZA, Daniel Coelho de. *Interpretação e democracia*. São Paulo: RT, 1979.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

TELLES, Ignácio da Silva. *A experiência da democracia liberal*. São Paulo: RT, 1977.

Sites

www.estadaoonline.com.br – acesso em 20 de dezembro de 2007.

www.mma.gov.br – acesso em 10 de janeiro de 2008.