

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO**

**A ESQUERDA PRESTA CONTAS:
A COMUNICAÇÃO E O DISCURSO POLÍTICO
EM GOVERNOS MUNICIPAIS**

Paulo Fernando Liedtke

**Dissertação de Mestrado apresentada como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Comunicação e Informação.**

**Orientadora:
Profa. Dra. Christa Berger**

**Porto Alegre
1999**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação
A esquerda presta contas: a comunicação e o discurso político em governos
municipais, elaborada por **Paulo Fernando Liedtke**, como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em Comunicação e Informação.

Comissão examinadora:

Prof. Dr. Pedro de Souza

Profª. Dra. Maria Helena Weber

Prof. Dr. Sérgio Capparelli

Dedico este trabalho a todos que têm fé, que acreditam num mundo melhor e numa sociedade mais justa.

Com muito carinho e gratidão, também quero dedicar aos companheiros, amigos e familiares que muito colaboraram nesta jornada.

AGRADECIMENTOS

Finalizar um trabalho que envolveu três anos de dedicação, não aconteceria sem a mobilização uma série de pessoas e instituições, cujo apoio foi fundamental para o êxito dessa jornada. Ao listar meus profundos agradecimentos, vale o lembrete de que a ordem de manifestação não implica maior ou menor importância, pois todos, de uma forma ou de outra, colaboraram substancialmente durante o curso deste Mestrado.

Iniciando pela professora **Christa Berger**, que foi mais do que uma orientadora, demonstrando sensibilidade para entender e ajudar a superar todos os obstáculos que surgiram nesse percurso. Aos demais professores e membros da banca que também muito têm contribuído nesta pesquisa: **Pedro de Souza**, **Maria Helena Weber** e **Sérgio Capparelli**.

Várias instituições e colaboradores possibilitaram esse aprendizado. Iniciando pela **UFSC (Programa de Capacitação Profissional/DDRH e Agecom, Moacir Loth)**; **UFRGS** (meus agradecimentos aos **professores do PPGCOM**, aos colegas e funcionários da Secretaria, **Carmem** e **Antonieta**). **Univali** e **Unisul** pelo apoio para o

aperfeiçoamento docente. Equipes de comunicação das **prefeituras** pesquisadas: Porto Alegre (**Daniel Herz, Guaraci Cunha e Pedro Osório**); Florianópolis (**Jarson Frank**); Blumenau (**Paulo Costa**).

Aos revisores: **Mirian, Mema, Alzira e Ana**.

À **minha família** que dividiu comigo vários momentos, dando todo o apoio necessário. Especialmente ao **Cláudio, Mema, Dinha e Lalo**, obrigado pelo carinho, estímulo e hospitalidade. A **Alzira e Beto**, que também marcaram presença. Às pessoas dos demais lares onde pude dedicar bons momentos de estudo: **Vera, Valdori e Tutu**.

A **Valdirene** pelo estímulo, carinho e dedicação (mesmo não encerrando juntos esta longa jornada); a **Adriana**, que carinhosamente incentivou e ajudou a superar os momentos mais difíceis (mesmo quando distante).

Aos amigos e companheiros de todas as horas, especialmente ao **João Campos** pela força que deu na pior fase; **Elaine Tavares; Aloísio Ely; Bino**; ao pessoal de Boston: **Renato, Emílio, Cláudio, José, Cássio e Solange**; enfim a todos (inclusive quem eu possa ter esquecido) meu muito e sincero obrigado.

RESUMO

O presente trabalho é voltado para a comunicação governamental a partir do discurso político de três prefeituras administradas por partidos de esquerda nas cidades de Florianópolis, Blumenau e Porto Alegre. Abordando conceitualmente a comunicação institucional e governamental, essa prática é entendida como um dever de informar do poder público e, por outro lado, um direito à informação do cidadão. Esse processo que em comunicação é chamado de formação de imagem, na Análise do Discurso é visto como produção de sentidos. Esse discurso político em questão repercute dentro de um complexo processo simbólico, onde o papel da mídia funciona como um discurso hegemônico, que interfere na política. A relação entre a mídia e o Estado são interpretadas através de suas trocas simbólicas, tendo em vista os espetáculos estéticos produzidos pelas duas partes. A comunicação também é vista como um instrumento que pode contribuir para o fortalecimento da cidadania e da democracia. A base da pesquisa é o discurso contido nos editoriais das campanhas de Prestação de Contas dos governos citados, escolhidos como objeto de investigação por tratarem-se de uma característica comum de comunicação dos governos de oposição. A metodologia utilizada é a Análise do Discurso, que possibilita interpretá-los dentro de uma série de variáveis conjunturais. A análise complementa-se com um quadro descritivo das políticas de comunicação dos governos, onde os produtos e serviços são entendidos como demais instâncias de produção discursiva. Constatou-se que os governos de esquerda valorizam suas estruturas de comunicação, potencializando seus processos de interação com a população. O discurso político, sustentado na ideologia, é considerado a base material para a formação da imagem governamental, principalmente através das políticas de comunicação institucional.

ABSTRACT

The present work analyzes the government communication starting from the political speech of three city halls administered by left parties in the cities of Florianópolis, Blumenau and Porto Alegre. Approaching the concept from the institutional and government communication, that practice is understood as a duty of informing of the public power and, on the other hand, a right to the citizen's information. That process that it is called image formation in communication, in the Analysis of the Speech is seen as production of senses. That political speech in subject rebounds inside of a complex symbolic process, where the paper of the media works as a hegemony speech, that interferes in the politics. The relationship between the media and the State is interpreted through its symbolic changes, tends in view the aesthetic shows produced by the two parts. The communication is also analyzed as an instrument that can contribute to the invigoration of the citizenship and of the democracy. The base of the research is the speech contained in the editorials of the campaigns of Installment of the mentioned governments' Bills, chosen as investigation object for they be been about a characteristic common of the opposition governments' communication. The used methodology is the Analysis of the Speech, that facilitates to interpret them inside of a series of variables of the situation. The analysis is complemented with a descriptive picture of the politics of the governments' communication, where the products and services are understood as other instances of discursive production. It is verified that the left governments value its communication structures, its powerful interaction processes with the population. The political speech, sustained in the ideology, the material base is considered for the formation of the government image, mainly through the politics of institutional communication.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 A COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL/GOVERNAMENTAL	18
1.1 O dever de informar	22
1.2 O direito à informação	24
1.3 A comunicação formando imagem	29
1.4 O discurso produzindo sentidos.....	40
2 MÍDIA, PODER E POLÍTICA: OS DISCURSOS HEGEMÔNICOS.....	49
2.1 O discurso político	53
2.2 O poder discursivo da mídia.....	64
2.3 Os espetáculos da mídia e da política	74
2.4 Comunicação, cidadania e democracia	79
3 A PRESTAÇÃO DE CONTAS ATRAVÉS DO DISCURSO POLÍTICO	94
3.1 A Análise do Discurso como método investigativo.....	97
3.2 O discurso da Administração Popular de Florianópolis.....	100
3.3 Blumenau também presta contas	114
3.4 Porto Alegre: pioneirismo em campanhas de Prestação de Contas	119
4 AS DEMAIS INSTÂNCIAS DE PRODUÇÃO DISCURSIVA	126
4.1 A comunicação da Prefeitura de Porto Alegre destaca-se nacionalmente.....	129

4.1.1	A Política de Comunicação	130
4.1.2	A questão da imagem governamental	133
4.1.3	O funcionamento da Coordenação de Comunicação Social.....	134
4.2	Florianópolis: transformação de Assessoria de Imprensa em Coordenadoria de Comunicação	142
4.2.1	Principais produtos e serviços	146
4.3	Blumenau: ampliando os serviços de comunicação.....	148
4.3.1	A política de comunicação	149
4.3.2	A formação da imagem	152
4.3.3	As funções da comunicação do governo	153
	CONCLUSÃO	161
	BIBLIOGRAFIA.....	166
	ANEXO I – Editorial de Prestação de Contas da Prefeitura de Florianópolis.....	171
	ANEXO II – Editorial de Prestação de Contas da Prefeitura de Blumenau	172
	ANEXO III – Editorial de Prestação de Contas da Prefeitura de Porto Alegre.....	173
	ANEXO IV – Organograma da Coordenadoria de Comunicação da Prefeitura de Porto Alegre	174
	ANEXO V – Organograma Proposto para a Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Blumenau	175

INTRODUÇÃO

A comunicação e a política sempre foram alvo de muitas atenções. Os governos ditatoriais usavam a comunicação como um instrumento de manutenção do regime, coagindo e censurando práticas sociais que fugissem do controle governamental. Após anos de muita repressão e com o processo de democratização do País, a esquerda aos poucos vai assumindo alguns governos municipais e estaduais. As Assessorias de Imprensa e de Comunicação, que em regimes militares funcionavam como organismos de controle da informação, assumem importantes papéis para a democracia e transparência nos poderes públicos; mas não basta entender essa transformação. É necessário – a partir dos governos de esquerda e do seu trato com a comunicação, enfocando o discurso inserido nas suas mensagens – compreender sua proposta política e sua relação com a sociedade.

Algumas políticas de comunicação para o setor público emergiram com o avanço da democracia. A expansão e a chegada ao poder da oposição, também contribuíram para a rediscussão da problemática da comunicação. A população – mais crítica e consciente de seu papel no processo político – começa a exigir maior transparência dos governantes. As administrações populares, identificadas com

determinadas causas sociais, começam a desenvolver projetos pioneiros no trato com a comunicação. Algumas estruturas tornam-se referências até mesmo para partidos conservadores, ocupando espaço entre as experiências bem-sucedidas.

Partindo dessa breve retrospectiva, a problemática da pesquisa direciona-se para preencher um vazio teórico sobre a comunicação na área pública, que ainda dispõe de poucos trabalhos publicados. **A esquerda presta contas: a comunicação e o discurso político em governos municipais** é uma proposta de conhecer a comunicação governamental através da análise do discurso utilizado em publicações nas campanhas de Prestação de Contas de três prefeituras de governos populares (Porto Alegre, Florianópolis e Blumenau). O projeto visa contribuir com uma nova leitura sobre a comunicação neste setor, relacionando-a com algumas práticas significantes na esfera municipal a partir de experiências administrativas dos partidos de esquerda. O estudo da linguagem do poder permite conhecer o discurso do governo e sua relação com a população. As cidades foram escolhidas a partir de uma relação empírica e profissional do pesquisador, que, agora, cientificamente, procura ampliar o universo de informações sobre a comunicação nesses setores.

A comunicação é um importante instrumento para se conhecer as particularidades de um regime. O caminho para alcançar isso, passa pela discussão da comunicação governamental e pela análise do discurso político. Assim nasce a proposta deste trabalho, de discutir a relação entre a política e a comunicação, a partir de informativos das campanhas de Prestação de Contas de três prefeituras administradas pela esquerda. Estudar a comunicação governamental, através de suas

mensagens, é uma forma de compreender qual o discurso da esquerda nos seus governos municipais. Isto implica percorrer várias etapas. Não se pode analisar os fenômenos comunicativos governamentais isoladamente. Eles ocorrem em determinadas conjunturas, onde uma série de fatores entram em cena. A Análise do Discurso como um recurso interdisciplinar, torna-se uma ferramenta importante nesse tipo de abordagem.

Estudar a comunicação governamental não é uma tarefa fácil. Conhecer os diversos elementos intrínsecos às práticas comunicativas sugere uma série de alternativas ao pesquisador. Esse cenário político, econômico, social, institucional e cultural que circunda os governos municipais em questão, exige vários procedimentos teóricos e metodológicos para esgotar suas possibilidades investigativas. Ao delimitar o objeto e problematizá-lo diante desse vasto repertório, pode-se correr o risco de desprezar outros elementos importantes neste universo.

Discutindo o espaço que a comunicação ocupa e sua importância na construção da imagem governamental, buscamos relacionar o papel das práticas comunicativas na sedimentação do projeto político da esquerda a partir dos municípios. A relevância social do problema representa uma inovação temática não somente na área acadêmica, mas principalmente por permitir investigações que contribuam para o fortalecimento desse campo profissional da comunicação e sua importância no setor público. Analisando o discurso da esquerda na administração municipal, também compreendemos como a comunicação é utilizada para fundamentar a política governamental – um instrumento de ressonância junto a população para garantir a credibilidade necessária para o exercício do poder.

O trabalho parte da hipótese de que a política de comunicação, através de sua operacionalização, funciona como principal instrumento de formação da imagem governamental. É um serviço do poder público voltado para prestar esclarecimentos e estimular a participação do cidadão. A segunda, em consequência da primeira, é a de que os governos populares, dentro dos projetos políticos voltados para a transparência e democratização do poder, utilizam diferenciadas estruturas de comunicação, permitindo uma maior visibilidade governamental. Dentro dessa mesma linha, analisando o discurso político dos governantes em algumas peças de comunicação, infere-se de que forma a comunicação traduz o projeto político e ajuda a construir a imagem administrativa. Assim, outra hipótese é configurada para descobrir se a comunicação é priorizada nos governos populares e se é determinante na construção da imagem governamental. Para isso estuda-se as estratégias de comunicação, as estruturas, seu funcionamento, seus principais produtos e serviços, para saber de que forma são utilizados os canais de comunicação com a sociedade.

A abordagem do tema também objetiva descrever as políticas de comunicação no setor público e sua relação no processo democrático, fundamentando sua problemática com as práticas das administrações populares. Visualizando o papel que a comunicação ocupa na legitimação do discurso político, e sua função estratégica na consolidação das marcas governamentais, buscamos no âmbito municipal um referencial sistemático para compreender alguns fenômenos comunicativos do poder público e sua importância na construção da imagem governamental. A partir da análise das estruturas e dos produtos e serviços ofertados pelas assessorias de comunicação dos municípios pesquisados, descrevemos alguns modelos para uma comunicação governamental. Contribuindo cientificamente com

outros enfoques sobre a comunicação no setor público, busca-se ampliar as referências existentes sobre esse importante campo profissional, destacando sua importância dentro das instituições públicas.

O projeto estava problematizado para conhecimento das políticas de comunicação de três governos municipais de partidos de esquerda: Porto Alegre – prefeito Olívio Dutra e vice – Tarso Genro, ambos do PT (1989-1992); Florianópolis – Sérgio Grando do PPS e Afrânio Boppré do PT, (1993-1996); Blumenau – Décio Lima do PT e Inácio Mafra do PPS, a partir de 1997. As três gestões são da coligação Frente Popular que varia conforme a cidade (normalmente PT, PPS, PSB, PC do B, PV). Em Porto Alegre e Blumenau a chapa é liderada pelo Partido dos Trabalhadores, enquanto que em Florianópolis é encabeçada pelo PPS, incluindo também o PDT e o PSDB. Inicialmente o estudo estava voltado para as questões estruturais dos setores comunicativos, os produtos e serviços, enfim, o tratamento dado pelos governantes à comunicação institucional, como uma ponte entre o poder público e a sociedade; como a comunicação traduz o projeto político de governo; como funciona um instrumento voltado para a cidadania e para a democratização do poder público; entre outras questões. Durante o desenvolvimento da pesquisa foi incluída a proposta de analisar o discurso dos governos através dos informativos das campanhas de Prestação de Contas, adicionando uma metodologia importante para o entendimento desta comunicação. Isto tornou-se o principal objeto de investigação.

Entender como um governo lida com a comunicação é uma forma de compreender sua prática política, pois ela incorpora todos os elementos simbólicos que identificam um mandato eletivo. Para isso, o trabalho percorre uma série de caminhos.

No primeiro capítulo são discutidas as questões teóricas sobre a comunicação institucional/governamental, identificando-as como a instância onde as mensagens se materializam. Principalmente no setor público, isso é entendido como um dever de informar, pois o compromisso social do governo exige amplos recursos de comunicação para interagir com a população que é mantenedora da vida pública. Essa função social é vista, tanto como um dever do homem público, como um “direito-meio” para o cidadão atender suas necessidades junto ao Estado. Portanto, essa comunicação institucional também é entendida como um direito à informação, pois do outro lado está a população exigindo que o governo preste contas de seu trabalho. Essa modalidade comunicativa faz parte de um processo de formação da imagem governamental. Os efeitos simbólicos – que em comunicação – são entendidos como imagem, também são interpretados como discurso, ou seja, um processo de produção de sentidos. A comunicação é a origem discursiva de cada gestão, pois vem afinada com o projeto político e ideológico como um processo de formação da imagem do governo. O discurso então é visto como um acontecimento, um mecanismo simbólico que produz sentidos junto aos demais sujeitos sociais.

No segundo capítulo são discutidas as particularidades que envolvem a política e a comunicação, as relações de poder e a articulação com os demais discursos hegemônicos que interagem socialmente. A mídia é entendida como maior instrumento de poder da atualidade, pois é a fonte discursiva que norteia o imaginário popular. Para isso, além das questões relativas ao discurso político, é preciso compreender como o Estado e a mídia interagem, a partir dos desdobramentos políticos, econômicos e culturais que orientam a esfera pública. O papel da mídia e da informação nesses processos simbólicos é visto como uma

relação ambivalente, pois tanto os meios de comunicação como os políticos produzem espetáculos estéticos que formam a opinião pública. Nessa etapa, ainda são problematizadas algumas questões, como, por exemplo, a propriedade e o controle político e econômico dos meios de comunicação, entre outros fatores que interferem nas relações do Estado e da política. Ao final deste capítulo, o enfoque é dirigido para a relação entre a democracia e a cidadania, isto é, como a comunicação pode contribuir para a qualificação da sociedade. As práticas governamentais da esquerda, que fortalecem esses princípios, também são consideradas nesse capítulo, com isso completando uma análise conjuntural do quadro em questão.

A partir dessas orientações teóricas e conceituais, o terceiro capítulo é baseado em um estudo empírico, analisando o modo de falar de cada gestão. Para isso, foi identificado um elemento comum de comunicação, aplicando a pesquisa sobre fatos similares nos três governos. Assim, os editoriais de informativos das campanhas de Prestação de Contas realizadas nas prefeituras citadas, foram escolhidos a partir desse critério, como um acontecimento que possibilita conhecer o discurso político de cada gestão e sua relação com a sociedade. Esse capítulo é o principal ponto de análise da pesquisa, pois possibilita compreender a mensagem de cada governo e como ele constrói sua identidade junto a população. A metodologia utilizada foi a Análise do Discurso, pois permite investigar o processo de produção de sentidos, também entendido como formação da imagem governamental.

O quarto capítulo objetiva relatar a experiência comunicativa desses governos, com uma abordagem empírica das políticas de comunicação. A partir das características estratégicas e funcionais, a intenção é entender como a esquerda materializa seu discurso nas diversas técnicas e instrumentos de comunicação, como

forma de interagir com seus diversos públicos institucionais. É um estudo descritivo das estruturas, produtos e serviços de comunicação, como referência institucional da materialização informativa.

Neste trabalho apresentamos o resultado de um processo de inquietações sobre este importante campo de interação social, que também possibilitou conhecer o discurso e a prática política da esquerda em governos municipais, através da comunicação. A amplitude do tema não permitiu esgotar todas as possibilidades de investigação, mas acrescenta novos elementos a esse ramo da política e da comunicação social.

1 A COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL/GOVERNAMENTAL

As matrizes teóricas que analisam a comunicação definem como institucional aquela que parte de um sujeito estabelecido socialmente através de determinado tipo de organização: empresa, órgão público, entidade; enfim, qualquer modalidade instituída coletivamente para algum tipo de prestação de serviços. É um modo de comunicar-se que difere do interpessoal, pois existe em função de interesses coletivos: funciona de pessoas para grupos de pessoas, a partir de interesses ideológicos, organizacionais ou mercadológicos; está associada a políticas, atitudes, atividades, filosofias, produtos, serviços – a tudo que diz respeito àqueles que exercem algum tipo de atividade social como pessoa jurídica. Esta modalidade informativa pode ser chamada de comunicação organizacional ou institucional. Alguns direcionam o tratamento para as empresas. Nesse caso, naturalmente, é comunicação empresarial. Mas sob o aspecto teórico, valem as mesmas matrizes, pois os objetivos e o processo comunicativo assemelham-se.

Neste trabalho, analisamos a comunicação governamental, que parte do perfil institucional para identificar-se socialmente com as instâncias daquele que está exercendo o poder temporariamente – está a serviço da população, exercendo um

mandato. Trata-se de uma política de comunicação planejada em duas vias: levando e buscando informações da população, para legitimar e orientar ações governamentais.

É necessário, inicialmente, fazermos uma distinção entre comunicação empresarial e governamental, para entendermos como se configura o sujeito dos discursos em questão e como ele é estruturado institucionalmente para atingir seus objetivos. Como mecanismo de atuação, valem as mesmas instâncias que orientam a comunicação empresarial/organizacional/institucional, que são vistas como sinônimos de uma estrutura informativa ampla e integrada; para efeito de análise, o que difere são os interesses que estão implícitos nas políticas de comunicação. No caso de empresas, mais associadas aos produtos e serviços que produzem e/ou comercializam, as políticas de comunicação atuam no sentido da valorização da sua imagem como aquilo que influencia o desejo de compra do consumidor; na área institucional e governamental, estão voltadas – ou, pelo menos, devem ser priorizadas – como o instrumento de valorização das ações do poder público, como um processo de intercâmbio e sustentação da gestão. A comunicação pode ser vista como o principal fator de prestígio e valorização do governante, sendo a principal responsável pela imagem do homem público; é um dos principais instrumentos de interação do Estado com a sociedade.

A comunicação governamental pode ser conceituada, segundo Rego¹, como uma vasta rede formal criada e localizada no interior das organizações. “Seu objetivo primordial é levar à opinião pública fatos de significação, ocorridos na esfera governamental”. Tem como origem de seus discursos a ideologia, como descreve Maria Helena Weber²:

¹ 1985: 44.

² 1994: 30.

Planejada estrategicamente, a comunicação governamental, como faz a propaganda política ao ser traduzida pela retórica de mercado do marketing, desenvolve-se através de planos e meios que viabilizam a circulação de sua ideologia, no plano promocional e persuasivo; no plano da informação e da produção de notícias.

Portanto, a comunicação governamental, além de traduzir a ideologia do poder, também é vista como a principal ferramenta do marketing político, entendido por Rego³ como “o esforço planejado para se cultivar a atenção, o interesse e a preferência de um mercado de eleitores”. É a melhor estratégia para fazer circular informações que orientem um segmento de público, a fim de criar alguma identidade com seu mandatário. Isto envolve um complexo campo de ações planejadas estrategicamente.

Em função disso, a comunicação institucional/governamental é organizada interdisciplinarmente, ou seja, trata-se de um composto de instâncias profissionais que atuam integradamente na sua execução – principalmente das áreas de Relações Públicas, Publicidade e Propaganda e Jornalismo (Assessoria de Imprensa) – envolvendo todos os setores da comunicação social, incluindo os serviços de editoração, rádio, cinema e televisão e até mesmo as ações de comunicação informal – os elementos operacionais onde as diversas mensagens institucionais se materializam. Desta forma, esses profissionais tornam-se os principais sujeitos do discurso governamental, utilizando uma variedade de instrumentos de comunicação para os diversos públicos. A delimitação das funções e os produtos e serviços da comunicação governamental serão definidos adiante, a partir do estudo empírico das três estruturas de comunicação governamental, das prefeituras propostas para análise.

³ Op. cit.: 44.

Como dissemos inicialmente, as formulações teóricas da comunicação, seja empresarial, institucional ou governamental, se equívalem, pois o que difere é o objeto de suas ações. O que norteia o tipo de modalidade comunicativa são o sujeito de suas mensagens e sua natureza informativa. A comunicação é considerada como um instrumento administrativo idealizado para defender os interesses da organização, para garantir visibilidade frente a seus públicos estratégicos, bem como para integrá-los nas suas ações institucionais. Nesta ótica, há autores que preferem categorizá-la como comunicação organizacional, como é o caso de Margarida Krohlig Kunsch⁴, argumentando que “além de abranger todo o espectro de atividades comunicacionais, apresenta maior amplitude, aplicando-se a qualquer tipo de organização e não só àquilo que se chama empresa”.

Na área empresarial, o aparato de comunicação é um processo através do qual a organização vai buscar uma identidade, podendo funcionar, como alguns autores colocam, na defesa da empresa em situações adversas. Este mecanismo simbólico é uma busca constante de materialização dos seus objetivos sociais. Como diz Gaudêncio Torquato do Rego⁵, a comunicação empresarial “objetiva assegurar fluxos regulares de informação entre a organização e seus públicos, de forma a manter o equilíbrio do sistema empresa”. Este tema será retomado adiante, quando discutirmos a comunicação e a formação da imagem institucional. Antes, é oportuno analisar a comunicação como um compromisso social das empresas, principalmente no setor público.

⁴ Jul./dez. 1998: 28.

⁵ [s./d].

1.1 O dever de informar

A comunicação institucional é um instrumento de defesa dos interesses corporativos; além de fortalecer a imagem, tem por objetivo buscar uma sintonia de interesses entre os diversos públicos⁶ institucionais. É um método de influenciar e manejar a opinião pública, para aumentar a integração da organização, legitimando socialmente suas ações. Mas não é somente a necessidade de interação que deve nortear uma política de comunicação: ela deve ser entendida como um instrumento de diálogo, exigindo um processo constante de troca de informações. Principalmente no setor público, trata-se de um compromisso social das instituições: elas devem informar o povo sobre suas ações prestando contas à sociedade do que é feito com o dinheiro do contribuinte; como prestadoras de serviços, devem manter a população ciente do que é feito em seu benefício. Além disso, é fundamental, para a construção da imagem organizacional, um amplo processo de comunicação – para que a opinião pública possa fiscalizar a instituição e seus governantes. Portanto, o dever de informar é uma responsabilidade social das empresas, tanto públicas, como privadas; Elas necessitam prestar contas à sociedade, independente de necessidades mercadológicas.

Como já referimos, quando a instituição exerce as funções de Estado, cujo mandato foi delegado pelo povo, a responsabilidade informativa é maior, pois ela existe para a sociedade, que é o objeto de suas ações e é para esta sociedade que, além de atender os interesses, deve manter abertos canais de diálogo constante,

⁶ Público: é um termo utilizado em Relações Públicas para qualificar as pessoas ou grupos de pessoas com as quais uma organização, instituição, empresa pública ou privada, mantém algum relacionamento direto ou indireto.

através de políticas de comunicação bilaterais. Ou seja, a instituição deve tanto buscar informações na sociedade, como oferecer informações a ela. Para isto existem as instâncias profissionais da comunicação, citadas anteriormente, que a administram de acordo com suas peculiaridades. Trata-se do composto da comunicação institucional, que deve ser integrada para não haver duplicidade de funções e de informações. Ao analisarmos as estruturas, os produtos e os serviços das prefeituras, serão melhor compreendidas estas atribuições.

A função da comunicação governamental é entendida por Rego⁷ como mais uma necessidade social, do que uma infra-estrutura de sustentação do poder. “Por sua rede os segmentos sociais tomam conhecimento do que se passa nos diversos setores do governo e, por seu intermédio, transmitem aos governantes suas expectativas e desejos. Deve ser entendida como uma via de duas mãos”. Por isto pode configurar-se um caminho de sucesso para qualquer gestão, como enfatiza Antônio Rosa Neto⁸:

Pode parecer incrível, mas ainda existem pessoas e instituições que duvidam das vantagens da boa comunicação. Tolice. A comunicação fornece ferramentas úteis e poderosas, como a propaganda, merchandising político, relações públicas e assessoria de imprensa. O sucesso de uma instituição, quando bem administrada, quase sempre passa pela utilização de todo esse ferramental. Já a ausência de comunicação, ou seu planejamento inadequado, podem gerar verdadeiros desastres.

Assim, podemos observar que a eficiência de uma instituição não depende somente de suas ações; não basta contemplar os interesses de seus sujeitos/objetos. O êxito também depende de uma boa comunicação, que deve ter uma estrutura bem

⁷ 1985: 44.

⁸ Maio 1995: 64.

aparelhada e planejada para atender todas as demandas informativas. A necessidade de interação constante com a sociedade, lidando com um grande universo simbólico, exige competência comunicativa. Nesse sentido, o poder público deve inovar em seu aparato informativo para garantir maior eficiência interativa. Além disso, a comunicação institucional, nas suas diversas atividades e instrumentos, também deve traduzir os valores daquele que exerce o poder, pois é um espaço de discussão ideológica e de disputa hegemônica.

Pelo exposto, já é possível perceber a importância das campanhas de Prestação de Contas desenvolvidas pelas três prefeituras, cujas publicações são objeto investigativo deste trabalho – que foram idealizadas para cumprir este papel de interlocução. Elas são instrumento de materialização do discurso governamental, cujo repasse ocorre através de peças informativas dirigidas aos sujeitos/objetos do poder público. Tratam-se de uma maneira de cumprir o papel de informar. Quando analisarmos as campanhas, retomaremos esta questão, que também pode ser entendida como uma política de comunicação voltada para o fortalecimento da cidadania.

1.2 O direito à informação

Se de um lado estão as organizações, utilizando um aparato de comunicação para consolidar seus objetivos sociais, com a perspectiva de cada vez prestar melhores serviços à sociedade, de outro está o cidadão, que financia as instituições públicas e é usuário de seus serviços – é contribuinte e consumidor. E o cidadão está muito mais exigente, pois a cada dia fica mais consciente de seus direitos: exige ser informado e

quer transparência das organizações; espera, principalmente das empresas públicas, um constante fluxo de informações que possa lhe orientar sobre as formas de utilização dos serviços, para usufruir seus direitos. Portanto, a comunicação governamental, neste sentido, está a serviço da cidadania, pois promove o interesse público.

Uma comunicação governamental intensa pode ser garantia de que a sociedade será suficientemente informada das ações do Estado, não somente para a satisfação de seus interesses, mas também para fiscalizar a atuação daqueles que foram eleitos pelo povo. Nesta ótica, é direito do cidadão ser informado a respeito das atividades desenvolvidas pelas repartições públicas, pois, enquanto contribuinte e mantenedor desses organismos, através de seus impostos, ele deve ser constantemente informado sobre o que é feito com o dinheiro que financia o Estado. Se o poder público tem por objetivo servir à sociedade, ela merece um tratamento digno. A informação passa, então, a ser fundamental para o dia-a-dia do cidadão, pois, através dela, serão facilitados o acesso aos serviços públicos e a satisfação das necessidades elementares na vida em sociedade. Assim, cabe ao Estado criar canais de diálogo com a sociedade, fornecendo à população informações de interesse público, utilizando, para isto, principalmente a imprensa, entre outros meios de comunicação de massa.

Em suma, é a comunicação governamental que possibilita a interação entre governo e população, atuando como um agente de transformação social, pois, como diz Rego⁹, “a comunicação social do governo transforma, transmite, sustenta imagens, cria e estabelece pólos de motivação e satisfação, desfaz equívocos, e atenua pontos de tensão. Em última análise, reforça e sustenta o poder”.

⁹ 1985: 45.

Voltando à questão do direito à informação, percebe-se que ele esbarra em outras polêmicas, tais como os limites da mídia, a propriedade sobre os meios de comunicação e o controle político e econômico exercido pelos órgãos governamentais através dos excessivos investimentos em publicidade. Este tema será retomado no próximo capítulo, mas já são pertinentes as observações de Elias Machado Gonçalves¹⁰:

Diante dos poderes do campo midiático em pré-instituir o mapa cognitivo da agenda pública, o conceito de liberdade de imprensa, que estabelece como prerrogativa somente dos veículos de comunicação a decisão de tornar público ou não qualquer assunto, começa a ceder lugar para o conceito de direito à informação que retira das empresas de comunicação o privilégio de definir a agenda pública. Nesta inversão do processo comunicativo, o que antes era caracterizado como liberdade sagrada da imprensa passa a ser um direito do cidadão, que dependendo da situação pode invocar a intervenção do Estado a fim de restabelecer direitos individuais usurpados pelos crimes de imprensa. Com o domínio do sistema privado de comunicação parece imprescindível para a realização do direito à informação – denominado no direito contemporâneo como um direito-meio para a consumação dos chamados direitos-fins como civis, sociais e de cidadania – que haja uma espécie de controle social sobre o campo midiático a fim de evitar o uso privado de uma dimensão pública como a comunicação nas sociedades mediáticas.

Como vimos, o direito à informação é uma prerrogativa que garante o acesso a outras questões de interesse público. A informação, além de um instrumento de defesa do cidadão, tornou-se o maior patrimônio deste fim de século, cuja propagação é dinamizada por um aparato tecnológico em constante evolução. Trata-se de um dos maiores empreendimentos da atualidade. Mas, a informação não pode ser dimensionada somente de acordo com o interesse da imprensa (a notícia como um produto), ou

¹⁰ 1996: 56.

conforme o interesse do poder público (para formação de imagem). Ela está num patamar superior, pois tanto o Estado como a mídia funcionam como mediadores das questões coletivas. Com a sociedade cada vez mais crítica e exigente, onde as atenções são redobradas sobre os governantes, aumenta o compromisso tanto da imprensa como das empresas públicas. Em vista disso, considerando também que o avanço tecnológico, com a conseqüente globalização política, cultural e econômica, exige inovações dos poderes públicos e da mídia no trato com a comunicação e, ainda, que a concorrência entre mensagens remete o indivíduo para uma variedade de fontes de informação. Já os governantes devem potencializar seus órgãos de comunicação para aprofundar o diálogo com a sociedade, não limitando-se aos serviços da mídia.

O Código de Ética dos Jornalistas¹¹, no capítulo que trata do “Direito à Informação” diz: “o acesso à informação pública é um direito inerente à condição de vida em sociedade, que não pode ser impedido por nenhum tipo de interesse”. Também reafirma a função social do homem público: “a prestação de informações pelas instituições públicas, privadas e particulares cujas atividades produzem efeito na vida em sociedade é uma obrigação social”. Alerta para a não observância das recomendações anteriores: “a obstrução indireta ou direta à livre divulgação da informação e a aplicação de censura ou auto-censura constituem delito contra a sociedade”. Pelo exposto, fica evidente a necessidade da comunicação entre uma instituição e o público. A postura dos profissionais de comunicação, e principalmente dos governantes, deve ser norteada por estes princípios, pois a própria

¹¹ 1994.

imprensa espera esta postura daqueles que exercem atividades nos órgãos de comunicação institucional.

A postura oposta – sonegar informação – é uma forma de violência social: privar o público de assuntos que são do seu interesse é violar os direitos do cidadão. Além disso, “viver a filosofia do nada a declarar traz mais prejuízos que benefícios”, lembra Antônio Rosa Neto¹². Já Nori e Valente¹³ advertem que omitir é mais grave do que defender pontos de vista; oferece maiores riscos que a defesa de posições e idéias. O que os autores propõem é que se evite uma situação comum nos noticiários: “nada a declarar”.

Em uma política de comunicação comprometida com a cidadania, a fonte de informação deve enquadrar-se em um perfil ético e manter fidelidade aos fatos, jamais perdendo a noção do interesse público vinculado ao que será informado. O **Manual de Assessoria de Imprensa** da Federação Nacional dos Jornalistas¹⁴ diz que “a fonte de um lado deve cumprir seu dever de informar e ter consciência da sua responsabilidade social, e de outro, estar ciente de que sua verdade não é única e nem, necessariamente, a mais importante”. Da mesma forma, as fontes de informação, nas repartições públicas e privadas, devem ter consciência do compromisso social que envolve suas atividades profissionais, devendo agir com prestatividade e transparência na condução de informações à sociedade, respeitando a ética e as responsabilidades da esfera pública.

¹² Op. cit.

¹³ [s./d.]: 71.

¹⁴ 1994.

1.3 A comunicação formando imagem

A comunicação é o principal instrumento para a formação de imagem¹⁵, ou seja, uma representação simbólica junto a determinados segmentos de opinião. Trata-se de um conjunto de mensagens que auxiliam na construção da identidade daqueles que exercem determinadas influências sociais, seja poder público, empresa ou instituição. No caso da comunicação governamental, engloba todo o processo de representação simbólica provocado pelo relacionamento entre o governo e a população. Seu conteúdo, repassado através das práticas comunicativas, é fruto do ofício de publicitários, jornalistas, relações públicas, entre outros profissionais que atuam no campo da comunicação. No caso do poder público, essas mensagens são a origem dos discursos governamentais que disputam a hegemonia com os demais agentes ideológicos da sociedade. O diferencial político que os governantes desejam passar para a sociedade é marcado em suas práticas comunicativas ou discursivas, com o intuito de consolidar suas marcas de governo junto à população; é uma forma de criar diferenciais administrativos que possibilitem distinguir sua imagem dos demais segmentos políticos que já exerceram o poder. As chamadas “marcas de governo”, elencadas a partir da ideologia que orienta um programa de governo, são incorporadas na prática político-administrativa, e conseqüentemente nas peças de comunicação, para a construção da imagem governamental. São aquelas ações indispensáveis que precisam ser vistas por todos, pois tratam do que a população esperava do governo ao ter depositado sua confiança no processo eleitoral que

¹⁵ “Imagem – impressão inconsciente que um indivíduo tem de uma organização, instituição ou pessoa. – Impressão suposta sobre uma companhia, tida em comum por um grupo de pessoas. – Informação que uma pessoa ou um grupo tem de uma empresa ou instituição. – Identidade visual de uma empresa ou instituição” (apud Andrade, 1996: 66).

antecedeu a conquista do poder. Enfim, imagem envolve todo o processo simbólico utilizado para identificar a gestão.

O jornalista Walter Poyares¹⁶ diz que a imagem do homem público é criada pelas obras e realizações feitas em benefício do cidadão. Para os teóricos da comunicação, a imagem é fruto de um conjunto de ações e informações que uma organização, instituição, empresa ou pessoa desenvolve junto a seus públicos de interesse, bem como da assimilação que as pessoas fazem de determinada empresa, produto, marca ou serviço. É resultado de informações tecnicamente preparadas. Para o poder público, a imagem funcionaria como um espelho, ou seja, como um reflexo do governo. Sua projeção pode ter como fruto a aceitação ou a reprovação da gestão, de acordo com o grau de atendimento dos interesses da sociedade e como ela assimila as ações do poder público.

Maria Helena Weber¹⁷ diz que “historicamente, a complexa conexão entre a política, poder e comunicação tem sido utilizada para legitimar e formar imagens convenientes de governos e instituições, especialmente as políticas e as religiosas”. Esta triangulação é indissociável, pois cada uma dessas instâncias depende da outra: a prática política é o principal caminho para chegar ao poder; a chegada ao poder depende de um bom aparato comunicativo, que é um dos instrumentos do marketing político; uma vez no poder, novamente é a comunicação que garantirá a visibilidade do governante.

A formação da imagem pode estar associada ao marketing político, às relações públicas, à propaganda governamental, enfim, a uma série de instâncias profissionais

¹⁶ 29 abr. 1998.

¹⁷ Op. cit.: 30.

cujo objetivo final é a formação da identidade de uma pessoa, empresa ou instituição. No contexto deste trabalho, é oportuno distinguir estes termos: “Por identidade (...) deve-se entender a soma das maneiras que uma organização escolhe para identificar-se perante seus públicos. Imagem, por outro lado, é a percepção da organização por aqueles públicos”¹⁸. Pinho identifica as Relações Públicas e a propaganda governamental, pelas suas particularidades de atuação, como as modalidades comunicativas que mais se identificam com esta proposta. Para ele, propaganda governamental “tem por objetivo criar, reforçar ou modificar a imagem de um determinado governo, dentro e fora de suas fronteiras”¹⁹.

Portanto, antes de desenvolver as ações estratégicas de comunicação que irão contribuir para a formação da imagem governamental, é necessário a formulação de um conceito e de uma identidade que o governo deseja atingir. Desenvolver um conceito “é agregar filosofia política ao candidato, o estilo de conduta, as qualidades, os antecedentes, as características físicas, comportamentais e as ações do candidato no tempo e no espaço”, recomenda Rego²⁰. Já definição de identidade, para o autor, equivale ao conjunto de valores estabelecidos. “Tal identidade formará um composto de imagem que precisa chegar aos eleitores com a máxima fidelidade”, adverte²¹. No caso, suas formulações são para o postulante a cargo público, mas valem as mesmas regras para quem já está no exercício do poder, pois Rego destaca a importância destes pré-requisitos à carreira do político, seja candidato ou mandatário.

¹⁸ Apud Rego, 1985: 41.

¹⁹ 1990: 23.

²⁰ 1985: 17.

²¹ Idem.

Alguns autores também distinguem imagem de conceito. Andrade²², por exemplo, diz que conceito é a “idéia a respeito de uma instituição ou empresa, mediante conhecimento intelectual”. Não pretendemos entrar nesta particularidade, preferindo generalizar o termo “imagem” quando nos referirmos à representação de uma instituição. O que vale ressaltar é que a imagem, como resultado de um processo simbólico, é o principal objetivo da comunicação institucional/governamental. Portanto, deve ser calcada em fatos concretos e reais – o compromisso com a verdade é o pressuposto ético das práticas comunicativas. Margarida Kunsch alerta: “as Relações Públicas devem trabalhar em bases concretas, e não produzir imagens simbólicas, que não guardam relação com o real”. Rego também diz que “não se deve tentar estabelecer meras falácias (imagens), mas, através de conceitos e idéias, alcançar, honestamente, opiniões e atitudes favoráveis, para as organizações em geral”²³. Roberto Simões²⁴, diz que há contestações, por parte daqueles que se preocupam com os aspectos éticos das atividades humanas, quando profissionais esforçam-se “para produzir imagens de uma realidade inexistente ou o uso de artifícios cristalizadores da opinião pública”. Quanto à estratégia de formar imagem, a conclusão do autor é esclarecedora quanto ao uso das Relações Públicas²⁵:

As Relações Públicas funcionalizam-se no respeito a todos os princípios propostos pela filosofia social, acrescidos do aspecto competência. A organização que assim atua, acrescenta-se a seus públicos, de certo modo, fornecendo-lhes um referencial que lhes permita estruturarem suas percepções dentro de certo contexto semântico. Esse processo resulta, para cada pessoa, uma imagem da organização. As atividades específicas de divulgação são apenas um

²² 1996: 35.

²³ As frases de Kunsch e Rego foram relatadas por Pinho, op. cit.: 41.

²⁴ 1987: 129.

²⁵ Ibidem: 130.

acréscimo a esta informação, primária. Entretanto, no caso de públicos que têm escassas oportunidades de contato direto com as fronteiras da ação organizacional, a informação passa a ser tática sensivelmente mais necessária e condicionante da imagem a ser formada.

Quando a questão da imagem está associada a interesses políticos, o debate sobre seus limites éticos ganha maior repercussão. A coerência entre o discurso e a prática política torna-se uma polêmica inesgotável. Neste sentido, são oportunas as indagações de Elias Machado Gonçalves²⁶:

Se na política contemporânea importa acima de tudo a imagem construída em vez do fenômeno que permite a produção midiática – isto é, a imagem em si é um acontecimento que modifica posturas do público – até que ponto a ética do discurso pode garantir que uma normatividade das ações oriente o agente político a abandonar o elemento estratégico que caracterizava o discurso da política? E, por fim, como se instaura a esfera do direito enquanto instância que funda no mundo vivido, intersubjetivamente, a ética da dimensão pública?

As indagações do autor são intrigantes. Algumas destas questões serão retomadas no decorrer do trabalho, numa tentativa de desvelar esta trama de relações que envolve a comunicação, o poder e a política. A complexidade do tema não permite esgotar todas as suas particularidades, mas ajuda a problematizá-lo em várias perspectivas. No entanto, vimos que, resguardados os aspectos éticos, é a informação que vai acrescentar valores ao universo de ação política e institucional, gerando significações diversas entre seus grupos de relacionamento.

Na formação da imagem, assim como na política, a coerência informativa é um dos princípios. No setor empresarial, a influência da informação e da

²⁶ Op. cit.: 48.

comunicação na formação da imagem tem sido enfatizada, como nas palavras de Nori e Valente²⁷:

A imagem de uma empresa é formulada a partir das informações que a comunidade recebe a seu respeito. Sem uma comunicação eficiente, a imagem será difusa ou ruim, pois será formulada com base em informações incompletas ou incorretas, em presunções ou boatos.

Pelo exposto até aqui, torna-se evidente que um dos objetivos da comunicação será a formação de uma imagem. Na política, este recurso torna-se ainda mais evidente. Este princípio, mais adiante, será comparado ao processo de produção de sentidos – uma equivalência lingüística proposta pela Análise do Discurso para entender a natureza das mensagens comunicativas. As correntes teóricas voltadas para a comunicação enquanto conjunto de mensagens que formam imagem estão muito próximas das teorias voltadas para a comunicação enquanto discurso, ou seja, a comunicação como um conjunto de enunciados que produz sentidos.

As considerações de Simões²⁸, defendendo um enfoque psicossociológico das Relações Públicas, situam-se num ponto intermediário entre as duas vertentes. Ele diz que os casos em que imagens são formadas ocorrem porque “a organização se manifesta tanto pelas suas ações como por suas mensagens publicitárias, provocando os receptores a organizarem todos os seus sentidos na busca de um significado”. Acrescenta que “o conhecimento da organização, através de suas ações, internaliza-se de modo diferente para cada pessoa e não é possível controlar esse processo de apropriação de um significado, quando se pensa em coletividade”. Isto revela as iniciativas de uma organização em “emitir mensagens que lhe permitam controlar e

²⁷ Op. cit.

estruturar a percepção dos públicos, minimizando as diferenças individuais de seus membros”. O autor finaliza lembrando que ambas situações encontram-se no terreno do imaginário, “uma dimensão particular da natureza humana sobre a qual não se pode ter muitas certezas”. Por isso fazem parte do universo cognitivo dos indivíduos: “imagem não é realidade. Imagem é percepção da realidade pela pessoa”.

Entretanto, o importante, neste momento, é compreender que a comunicação pode ser entendida como um conjunto de informações (mensagens) que forma imagem, ou um conjunto de enunciados (discurso) que produz sentidos. Este segundo ponto retomaremos no próximo item (1.4), pois ambos são processos simbólicos que influem no imaginário, variando o repertório particular de significações.

Em função disto, o mais difícil na formação da imagem será torná-la positiva, pois nem sempre haverá aceitação perante a opinião pública. Cahen²⁹ observa que um dos objetivos da comunicação empresarial é criar e manter imagem positiva. Mas lembra que “imagem positiva é difícil de conquistar, mais difícil ainda de manter, e fácil de perder”. Por isso o autor considera a imagem “o maior patrimônio da empresa”, ficando acima, muitas vezes, dos produtos e serviços ofertados por ela, pois é fator determinante para seu sucesso.

Roberto Simões³⁰ complementa dizendo que “a obtenção da imagem organizacional (...) é um processo dinâmico, e toda a entrada de dados na linhas de comunicação existentes entre a empresa e públicos afeta significativamente o desenho da organização, a forma como esta se apresenta à comunidade”. O autor

²⁸ 1987: 130.

²⁹ 1990: 25.

³⁰ Op. cit.: 110.

ainda conclui que “...na transação empresa e público, (...) há sempre formação de imagem e não é imprópria a série: ação organizacional – propaganda institucional – imagem – realidade e ética”³¹.

Pelos conceitos apresentados, a construção da imagem organizacional passará por todos os processos de comunicação existentes na estrutura da organização. Sob o aspecto teórico, valem os mesmos princípios utilizados nas políticas comunicativas de empresas, governo, instituição, enfim qualquer organização que necessite interagir e buscar uma sintonia de interesses com determinados públicos. O principal objetivo da comunicação será a busca e o fortalecimento da imagem da empresa, segundo a definição de Roger Cahen³²: “Comunicação Empresarial é uma atividade sistêmica, de caráter estratégico, ligada aos mais altos escalões da empresa e que tem por objetivos: criar – onde ainda não existir ou for neutra –; manter – onde já existir–; ou mudar para favorável – onde for negativa – a imagem da empresa junto a seus públicos prioritários”.

A relação entre imagem e comunicação é uma forma de objetivar uma das funções da comunicação institucional, conforme referimos. Porém, vale ratificar que as definições utilizadas transitam, segundo alguns autores, por variadas áreas de conhecimento e exercício profissional. Por exemplo, Cahen coloca claramente a imagem no principal objetivo da comunicação empresarial. Já Simões diz que, entre outras coisas, “as relações públicas visam formar imagem”. Há autores, como Hebe Wey³³, que chama este processo de marketing de imagem:

³¹ Ibidem: 131.

³² Op. cit.: 23.

³³ 1983: 23.

É possível comparar o marketing de produtos com o marketing de imagem, quando uma empresa reconhece a importância de sua imagem institucional, adota a atuação de relações públicas como parte integrante de sua filosofia administrativa. E quando procura levar em conta as possíveis repercussões, positivas ou negativas, junto à opinião pública, com relação a todas as tomadas de decisões e de atitudes.

Já quando o enfoque da imagem está voltado para a política, surgem versões como marketing político ou marketing eleitoral, para ilustrar o processo de identificação dos políticos com seu eleitorado. O primeiro pode ser “entendido como o esforço planejado para se cultivar a atenção, o interesse e a preferência de um mercado de eleitores”, segundo Rego³⁴. Os dois temas são equivalentes conceitualmente, pois o que muda serão os objetivos e os objetos da ação de marketing. Por isso, é válido o comentário de Raul Francisco Magalhães³⁵ sobre o marketing eleitoral:

É a manifestação mais clara da construção do político profissional enquanto objeto apropriável pelo eleitor. Sua análise desvela, antes de tudo, a estratégia de persuasão eleitoral, isto é, o que o grupo responsável por cada imagem do candidato julga ser o campo eleitoral onde trabalha, e o que esse grupo supõe ser a interpretação mais plausível das aspirações do campo eleitoral.

O marketing eleitoral é uma modalidade comunicativa mais voltada para as técnicas publicitárias, cuja característica discursiva é a persuasão – a mensagem é estruturada para o convencimento. Elias Machado Gonçalves³⁶ diz:

Na propaganda política, o caráter agônico do discurso descortina o elemento estratégico em duas instâncias a fim de persuadir o eleitorado. Primeiro através da simulação em que o político necessita construir uma imagem que atenda às expectativas demandadas pelo mercado simbólico compartilhado com o público e, segundo, pela dissimulação, quando procura extrair de suas ações um outro sentido que não o real, buscando uma adequação ao imaginário de determinada coletividade.

³⁴ 1985: 14.

³⁵ Abr./jul. 1995: 128.

³⁶ 1996: 62.

Portanto, o discurso é a origem do processo simbólico que produzirá efeitos junto ao público. É o acontecimento que permite o julgamento popular. Neste patamar, os políticos muitas vezes dramatizam, simulam situações, enfim, fazem um jogo teatral para seduzir o eleitorado. Este processo é assim descrito por Murilo César Soares³⁷:

A forma pela qual os políticos desenvolvem suas comunicações implica tanto a discussão, por meio do qual assunto é exposto de forma proposital, quanto a atuação, o desempenho teatral, o seu talento para representar de forma convincente, o seu papel, a sua capacidade de adequar esta situação às platéias. O político vive um personagem que não precisa coincidir com sua própria pessoa, pois se trata de uma imagem pública, resultante de uma atuação administrada, manipulativa, pragmática.

Desta forma, assim como a imagem pode estar calcada em valores, atitudes, filosofias, enfim, em ações concretas que produzem efeito na opinião pública, também pode ser fruto de espetacularização. Este tema será retomado no segundo capítulo, ao discutirmos outras relações entre a comunicação e a política. Mas pelas colocações acima, já temos uma noção introdutória sobre o uso estratégico da comunicação na política, principalmente a partir de espetáculos simbólicos que seduzem o público através de seus rituais cênicos. Independente dos fins manipulatórios em que as práticas política e comunicativa estejam inseridas, desdobrando-se nas várias áreas e atividades profissionais em que a preocupação com a imagem seja objetivada, é importante que seja destacada sua relevância no sentido de fortalecer e estimular ações de comunicação. Pois, como já referimos, a construção da imagem parte do uso apropriado de informações. Portanto, como estamos revisando conceitos através de autores que lidam tanto nos setores da

³⁷ Maio/ago. 1996: 151.

comunicação empresarial, como na institucional, percebe-se que ela está sendo trabalhada interdisciplinarmente no composto da comunicação integrada nas organizações. Gaudêncio Torquato do Rego³⁸ exemplifica: “Jornalismo empresarial, junto com Relações Públicas e Propaganda, forma o tripé clássico que organiza os fluxos irradiadores de opinião em torno das organizações”. Uma das funções do jornalismo empresarial, o autor coloca como “qualquer tipo de instituição que procure por meio impresso apresentar, desenvolver e aperfeiçoar seu conceito imagético e sua identidade institucional”.

O importante é compreender que diferentes áreas profissionais atuam na comunicação institucional, dependendo da estrutura, tamanho e perfil da organização. E que todas as suas ações, compreendidas como comunicação (empresarial, institucional, organizacional, ou governamental) influem na formação da imagem. Quando falarmos nas estruturas e nas políticas de comunicação governamental, alguns modelos funcionais retomarão esta questão, demonstrando tratamentos empíricos para o setor de comunicação.

No exercício do poder e da política, a comunicação é indispensável para a sobrevivência dos governantes, tornando-se o principal elo de integração com o público. Portanto, principalmente nos órgãos públicos, percebe-se um crescimento no uso das funções de comunicação. Mais adiante, quando relacioná-las com a política, veremos que também podem ter fins autoritários e manipuladores. Mas, como já vimos inicialmente, devem ser o principal instrumento de democratização do poder público, um espaço de construção da cidadania. Esta é uma das características

³⁸ [s./d.].

dos governos de esquerda no uso dos instrumentos de comunicação. À medida em que os governantes tornam públicas suas ações, agindo de forma transparente e democrática, contribuem para o fortalecimento dos movimentos sociais, que recebem do Estado os elementos para julgarem seus governantes.

As prefeituras em questão contribuem com experiências inovadoras no uso da comunicação, principalmente ao introduzir práticas de Prestação de Contas, um dos principais objetos de análise discursiva neste trabalho. Este mecanismo de investigação é que permite explorar como os governantes formulam sua imagem perante a sociedade.

1.4 O discurso produzindo sentidos

Como já referimos, aquilo que em comunicação é convencionalmente chamado de “imagem”, em Análise do Discurso pode ser comparado com o processo de produção de sentidos. A linguagem utilizada nos diversos instrumentos de comunicação governamental será vista como um evento discursivo. Esta comunicação institucional, que permite visibilidade ao governo, é entendida como discurso, uma vez que interfere na opinião pública, produzindo efeitos de sentido junto à população. Portanto, a linguagem governamental, que no campo da Comunicação produz uma imagem, uma representação junto a determinados públicos, na Análise do Discurso será vista como um processo de produção de sentidos.

A questão da imagem em comunicação também pode ser vista na ótica de Pêcheux, que analisa as condições de produção do discurso como parte do esquema informacional (emissor – mensagem – receptor), derivado das teorias sociológicas e

psicossociológicas da comunicação³⁹. Nesta formulação, ele faz uma diferenciação entre a teoria da informação e discurso, dizendo que o primeiro “leva a falar de mensagem como transmissão de informações” entre emissor e receptor, preferindo o termo discurso, “que implica que não se trata necessariamente numa transmissão de informação, (...) mas de um *efeito de sentidos*” entre emissor e receptor. Segundo Pêcheux, os interlocutores (para os quais ele utiliza a representação A=emissor/destinador e B=receptor/destinatário) representam lugares determinados na estrutura de uma formação social, como por exemplo a relação patrão x empregado. Ele parte da hipótese de que estes lugares são representados nos processos discursivos que são colocados em jogo. “O que funciona nos processos discursivos é uma série de formações imaginárias que designam o lugar que A e B se atribuem cada um a si e ao outro, a imagem que eles se fazem de seu próprio lugar e do lugar do outro”⁴⁰.

Esta hipótese de Pêcheux é válida para o contexto que estamos analisando, ou seja, no discurso político onde A é o governante e B é o povo. A posição dos interlocutores é bem determinada na estrutura social, pois ocupam lugares distintos de relacionamento: um é sujeito e o outro objeto. Segundo o autor, “existem nos mecanismos de qualquer formação social regras de projeção, que estabelecem relações entre as situações (objetivamente definíveis) e as posições (representações dessas situações)”⁴¹. Pêcheux afirma que todo o processo discursivo supõe a existência de formações imaginárias. Partindo do emissor, supõe-se uma antecipação das representações do receptor, sobre a qual se funda a estratégia do

³⁹ Apud Godet, 1990: 79-84.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Id.

discurso. Para reforçar esta questão, Pêcheux busca argumentos em Ducrot: “a situação de discurso, à qual remetem proposições as pressuposições, comporta como parte integrante certos conhecimentos que o sujeito falante empresta a seu ouvinte. Ela concerne pois à imagem que se fazem uns dos outros os participantes do diálogo”.

A existência das formações imaginárias, que Pêcheux propõe para a Análise do Discurso, é uma versão diferenciada para o processo de formação de imagem visto a partir das teorias da comunicação. Mas valem as observações sobre a troca de representações entre emissor e receptor, cuja premissa é válida para a relação social entre governo e povo, conforme referido anteriormente.

A Análise do Discurso também parte do princípio de que um discurso nunca nasce nele mesmo, mas a partir de outro discurso. Portanto, os diferenciais políticos e ideológicos que são incorporados nas práticas governamentais, passados para a população através dos diversos instrumentos comunicativos, na Análise do Discurso poderão ser vistos como a figura do outro, uma vez que a prática política normalmente faz referências ao passado (outros governantes), para superar antigas ações governamentais ou negá-las, reafirmando a presença do novo elemento ideológico no exercício do poder. Pois como diz Bethania Mariani⁴², “a constituição da identidade do sujeito supõe a construção de uma figura do outro, sobretudo no que diz respeito às diferenças”. Esta questão será aprofundada mais adiante, na medida em que serão identificados enunciados onde a presença do discurso do outro estiver presente no material analisado.

⁴² [s./d.].

Mas, afinal, como pode ser definido discurso? A autora diz que quando falamos em discurso “estamo-nos reportando a um dos aspectos materiais da ideologia, ou seja, no discurso se dá o encontro entre língua e ideologia”. Mariani busca em Pêcheux definições de discurso⁴³: “o pressuposto teórico central da Análise do Discurso encontra-se nas definições de discurso – ‘efeito de sentidos (e não transmissão de informação) entre interlocutores’ – e de discursivo – ‘processo social cuja especificidade reside no tipo de materialidade de sua base, a saber, a materialidade lingüística’”.

Percebemos aqui algumas questões pontuais entre comunicação e discurso. A transmissão de informações, que na comunicação institucional forma imagem, é entendida como discurso na medida em que produz efeitos de sentido. É nesta linha que evolui a Análise do Discurso. Pedro de Souza⁴⁴ utiliza Foucault para definir discurso como “um conjunto regular de fatos lingüísticos (...) e um conjunto regular de fatos polêmicos e estratégicos”. Este conjunto, diz Souza, define uma estrutura de enunciação, segundo a ótica discursiva. “Aprender os sentidos produzidos nesta articulação é abordar o discurso como acontecimento. Sob este aspecto, o discurso deve ser visto como o processo de produção de sentidos provenientes do confronto de forças analisáveis segundo coordenadas históricas de tempo, espaço e posições de poder”. A relação destas três forças será o principal elemento na análise discursiva das peças de comunicação utilizadas pelas prefeituras para prestação de contas, uma vez que as noções de tempo, espaço e posições de poder será o pano de fundo dos enunciados políticos. Esta abordagem acerca da Análise do Discurso mais uma vez

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ 1993: 60.

demonstra sua pertinência metodológica aos fenômenos da comunicação, principalmente aos do setor governamental.

A Análise do Discurso está muito voltada para os acontecimentos sociológicos, como descreve Bethania Mariani⁴⁵, ao dizer que trata-se de uma teoria crítica da linguagem, que, por situar-se no entremeio das ciências sociais humanas, “está sempre reinvestigando os fundamentos de seu campo de conhecimento: as relações entre a linguagem, a história, a sociedade e a ideologia, a produção de sentidos e a noção de sujeito”.

Outra noção de discurso é trazida por Luiz Orlandi⁴⁶, que também referencia Foucault para conceituar discurso: “um conjunto de enunciados, na medida que eles dizem respeito a uma mesma formação discursiva”. Ele considera enunciado “mais que um elemento entre outros”, pois exerce uma função vertical em relação a outras unidades. É “uma função que cruza um domínio de estruturas e de unidades possíveis e que os faz aparecer no tempo e no espaço com conteúdos concretos”.

Quando a Análise do Discurso é utilizada, outro conceito que vem à tona é o de formação discursiva: “aquilo que pode e deve ser dito articulado sob a forma de uma arenga, de um sermão, de um panfleto, de um programa, etc. a partir de uma posição dada, em uma conjuntura dada”⁴⁷. A esta conceituação, apresentada por Bethania Mariani, a autora acrescenta⁴⁸:

⁴⁵ Op. cit.: 11.

⁴⁶ In: Tronca, 1987: 22.

⁴⁷ Haroche, Henry, Pêcheux, apud Mariani, op. cit.

⁴⁸ Op. cit.: 19.

É próprio das formações discursivas dissimular como transparentes os sentidos que são produzidos em seu interior. No entanto, embora o sujeito ao falar tenha a ilusão de sua enunciação como única, exclusiva e sempre nova, como dissemos, todo sentido nasce de outro e aponta para alguma direção: os sentidos migram entre as regiões constitutivas das formações discursivas.

É o caso dos discursos políticos que analisaremos. Eles nascem como únicos, verdadeiros, exclusivos, mas na prática são uma reorientação sobre o que já foi dito anteriormente; é uma nova versão do que os outros governos já disseram. Tratam-se de novos paradigmas de discussão, a partir de uma nova leitura política e de uma visão particular de sociedade, proposta pelo atual sujeito da história.

Até o momento, falamos várias vezes em sujeito. Portanto, é oportuno conceituá-lo na ótica da Análise do Discurso, na versão de Foucault, abordada por Eni Orlandi⁴⁹: “o sujeito do enunciado é em tudo distinto do autor da formulação. Pensar em sujeito significa pensar numa posição variando numa estruturação de espaços”. Em Análise do Discurso, a questão do sujeito consiste em “determinar qual a posição que pode e deve ocupar todo o indivíduo para nela ser o sujeito”.

A complexidade destas terminologias, que variam conforme o campo de conhecimento, não permite esgotar neste trabalho as divergentes correntes teóricas que abordam estas questões. A proposta da pesquisa é aproximar conceitualmente algumas contribuições da Análise do Discurso para investigar metodologicamente as mensagens contidas em algumas peças de comunicação que são comuns nas três gestões governamentais em análise. Algumas das questões teóricas propostas pela Análise do Discurso estão muito próximas dos processos de construção de imagem organizacional abordados anteriormente.

⁴⁹ 1983: 14.

Efetivamente, a comunicação, enquanto discurso, produz efeito de sentidos, ou seja, uma imagem ou conceito que será assimilado pela opinião pública. Mas, outra questão relevante da Análise do Discurso é a preocupação de incorporar, no processo de construção dos sentidos, vários aspectos conjunturais que se apresentam como variáveis no sistema discursivo: as relações entre linguagem, história, sujeito, ideologia e sociedade. No ambiente político onde se insere o material que será analisado neste trabalho, estes elementos são extremamente importantes para definir os efeitos de sentido provocados pelo discurso político utilizado nas peças de comunicação em questão.

Nesta linha, são válidas as considerações de Gimenez, apontadas por Pedro Gilberto Gomes⁵⁰, quando diz que a comunicação é “o processo de produção/recepção de complexos efeitos de sentidos (e não só de informação) a partir do lugar que os interlocutores ocupam na trama das relações sociais e em função do horizonte ideológico cultural de que são portadores em virtude de sua situação ou posição de classe”. Esta definição enquadra-se na prática comunicativa dos governos municipais, pois os elementos apontados pelo autor estão presentes no material informativo que será analisado: discurso político (produção/recepção de efeitos de sentidos ou imagem); posição dos interlocutores (governante/sociedade); horizonte ideológico e cultural (linha política dos partidos governantes e perfil da população); e posições de classe (governo popular/democratização do poder); entre outros elementos.

A noção defendida por Gomes, de que comunicação não é somente transmissão de informação mas produção/recepção de efeitos de sentidos, encontra em Bethania

⁵⁰ 1997: 15.

Mariani posição semelhante, como já referimos anteriormente, ao definir discurso na ótica de Pêcheux como “efeito de sentidos (e não transmissão de informação) entre interlocutores”. Portanto, a comunicação é perfeitamente entendida como discurso, em função dos efeitos de sentido provocados entre seus agentes, fenômeno entendido na comunicação institucional como imagem.

Quanto aos aspectos de linguagem, Gomes⁵¹ afirma que não existe um código lingüístico asséptico. “Todo código deve ser lido num contexto, e suas leis dinâmicas não consistem num entrelaçamento de signos, mas numa relação contínua entre signo e âmbito de precedência”. O autor complementa dizendo que decodificar significa fazer uma operação inversa, sintonizando com aqueles signos que não velam (escondem) a mensagem que transmitem. E conclui que a produção de significado não é somente uma tarefa do emissor, mas também do receptor. Esta é uma noção básica tanto para a comunicação, quanto para a Análise do Discurso.

O discurso não refere a algo que é dito de forma evidente, mas a um processo que é entendido como efeito de sentido. Em Análise do Discurso, sua forma material é eleita como o significante daquilo que representa um sujeito para outro significante, ou seja, o sujeito como processo de representação interior ao não-sujeito, constituído pela rede de significantes. O indivíduo é o ponto material do discurso. É onde ele produz efeitos de sentido. É o ponto de emergência, onde acontece a fundamentação do discurso. No caso dos governantes, são sujeitos enquanto enunciadores que buscam fundamentar seu discurso, produzir efeitos de sentido ou imagem, junto ao ‘não-sujeito’, no caso, a população.

⁵¹ Ibidem: 16.

Outro importante dispositivo do discurso é a ideologia. Não existe discurso sem ideologia, pois ela representa os meios institucionais onde se pratica o discurso; é o ambiente onde o discurso se fundamenta. É o discurso que dá conta do funcionamento da ideologia. Como diz Pêcheux⁵², “o caráter material do sentido – mascarado por sua evidência transparente para o sujeito – consiste na sua dependência constitutiva daquilo que chamamos o todo complexo das formações ideológicas”. O discurso político é eminentemente ideológico, pois objetiva marcar claramente algumas posições inerentes ao exercício do poder e às relações de classe.

Já vimos que a produção de sentido das práticas discursivas ocorrem num processo que envolve os aspectos lingüísticos, ideológicos, e históricos. Mas a Análise do Discurso não deixa de incorporar as questões políticas em suas interpretações, pois como aponta Mariani⁵³:

A AD é uma disciplina que incorpora o político em suas discussões. Tanto porque investiga as várias formas de exercício das práticas discursivas político-ideológicas (em termos das relações de forças que atuam numa sociedade), como em decorrência de sua função crítica que não minimiza (e não separa) a importância política do trabalho intelectual. Os trabalhos em AD nunca se escondem atrás de uma pretensa neutralidade científica: eles são um índice de mudança no campo das ciências sociais e humanas...

Esta observação da autora aponta algumas dificuldades para operar com esta metodologia, face aos argumentos inovadores de sua proposta analítica. Por outro lado, torna-se um desafio ainda maior para o pesquisador utilizar seus fundamentos para um complexo cenário de representações, que caracterizam as áreas da comunicação e da política. No próximo capítulo, discutiremos algumas das questões intrínsecas a este nebuloso campo de interação social.

⁵² [s./d.]: 160.

⁵³ Op. cit.: 14.

2 MÍDIA, PODER E POLÍTICA: OS DISCURSOS HEGEMÔNICOS

A proposta neste capítulo é analisar o cenário onde os poderes governamentais interagem através de suas práticas comunicativas. Para conquistar o discurso hegemônico, o Estado emerge num complexo campo de representações simbólicas que norteiam a esfera pública, influenciada por informações geradas por várias fontes que tradicionalmente exercem um papel hegemônico na produção dos sentidos. Portanto, não se pode analisar isoladamente o discurso e as práticas comunicativas da esquerda governante, sem discorrer pouco sobre a trama de relações que ocorre entre o poder público, a mídia e a sociedade. É uma complexa triangulação, onde se fundamenta a política. Por sua vez, os discursos governamentais disputam espaço entre outros discursos, gerados por enunciadores que predominam na formação da opinião pública.

A comunicação tem uma função estratégica no exercício do poder. É a principal ferramenta para manutenção do Estado e para o equilíbrio de suas relações com a sociedade. Entretanto, no sentido democrático, pode ter políticas e meios planejados para o entendimento com a sociedade; ou no sentido autoritário, voltada para manipular fatos e informações para sustentação de determinado regime.

Portanto, nem sempre o carácter democrático, inerente ao processo comunicativo, é tomado como princípio. A noção de que comunicação é partilhar algo, tornar algo comum entre uma ou mais pessoas, um diálogo entre emissor e receptor, muitas vezes deixa de ser colocado em prática eticamente. Nos governos autoritários, a comunicação serviu como um instrumento de manipulação e alienação das massas, para garantir a ideologia dos grupos dominantes. A censura e a coerção fizeram parte da história do país. E agora, que a esquerda exerce o poder, qual a visão de comunicação que ela prega e mantém para a sociedade? São questões pertinentes neste trabalho, apesar de não ser o principal objeto de investigação, pois este tema fica implícito na conjuntura onde emerge uma nova face de poder público. O tratamento dado à informação (os discursos), às estruturas e às políticas de comunicação ajudam a revelar o contexto interativo dos governantes. As campanhas de Prestação de Contas, como um instrumento de esclarecimento à população, soam como um novo perfil de governar, tornando transparente os atos do poder público, ampliando os canais de diálogo com a população.

Entender as particularidades da comunicação governamental, é tão difícil quanto compreender a totalidade da política. Trata-se de uma complexa trama de relações. Esta peculiaridade pode ser explicada pelo fato de que “os regimes políticos utilizam sistemas ou mecanismos de comunicação, mais ou menos complexos, devido a necessidade de estabelecer consenso e conquistar adesões”. A partir desta noção, Maria Helena Weber¹ é mais enfática: “para analisar qualquer regime político é importante desvelar as relações que ele desencadeia entre a política e a comunicação. Entender isto significa compreender as particularidades dos regimes políticos”.

¹ 1994: 20.

Em outras palavras, a comunicação governamental é vista como a linguagem do poder. Isto integra o vasto repertório da Ciência Política, destaca Rego², lembrando que cada regime político possui sua linguagem. Assim como Weber, ele destaca que “os sistemas autoritários utilizam a linguagem como fonte de perpetuação no Poder e manutenção do regime. O conceito de verdade é freqüentemente traduzido como a vontade do governante”. A diferença encontra-se nos sistemas e nos regimes democráticos, pois segundo o autor “os líderes e liderados estão unidos na exigência do poder compartilhado mediante a participação de todos na tomada de decisões coletivas”. Por esta premissa, entende-se algumas práticas políticas da esquerda governante em foco neste trabalho. Entre elas destacam-se tanto a política de comunicação, como a prática do orçamento participativo e das campanhas de Prestação de Contas. São exemplos do que Rego classifica como a linguagem assumindo “o posicionamento de instrumento de crítica social, de procura da verdade, de tribuna livre”. Mas o autor ainda deixa a ressalva de que isto é praticado “apesar da crítica sobre os modelos econômicos que fazem da verdade a verdade dos donos da indústria cultural”. Este é outro lado do embate político, que também discutiremos neste capítulo.

Em razão destes conflitos sociais, de um lado o poder público e de outro lado os poderes da mídia, é que a comunicação governamental torna-se ainda mais importante para orientar a esfera pública e fortalecer a democracia. Pois como acrescenta Rego³, a comunicação governamental em sistemas democráticos “abriga todas as possibilidades de intercâmbio entre o governo e os governados, num fluxo

² 1985: 43.

³ Ibidem: 44.

constante de idéias, bilateral, aberto, livre”. É o contraponto dos governos autoritários, onde a comunicação “resume-se na propaganda unilateral, repetitiva, retumbante, destinada a arregimentar multidões”. Portanto é um pressuposto para um governo que quer ser democrático, desenvolver fluxos democráticos de comunicação. Ela é um dos principais instrumentos para a prática democrática, conseqüentemente também fortalece a cidadania. Os informativos das campanhas de Prestação de Contas em foco neste trabalho, entre outros produtos e serviços da comunicação governamental dos governos em questão, servem como exemplos de uma política de comunicação voltada para a cidadania, cujo resultado é o fortalecimento das instituições democráticas.

Para entender um pouco desta complexa relação entre política e comunicação, utilizamos como método de pesquisa a Análise do Discurso. Pois é através do discurso que a linguagem do poder se materializa. Já traçamos um paralelo entre comunicação e discurso. Agora resta entendê-la na ótica do discurso político, pois é a partir dos seus enunciados que desvendamos sua fundamentação. Neste sentido, Weber⁴ acrescenta que:

O estudo das relações existentes entre a política e as estratégias de comunicação adotadas por um governo, possibilita entender melhor as particularidades dos regimes políticos. O exercício do poder político é, dessa maneira, descoberto através do conteúdo dos discursos que transmitem sua particular representação dos processos sociais, como imagens, idéias, símbolos, linguagens, referências e concepções, que expressam de maneira ideológica os interesses da classe que exerce este poder e seu projeto social.

⁴ Op. cit.: 22

Portanto, ao analisar tais relações temos que percorrer uma série de caminhos. Não podemos restringir o enfoque aos discursos governamentais e suas práticas comunicativas, sem procurar compreender o cenário onde eles interagem. Temos que entender o papel dos demais agentes sociais como forças hegemônicas na repercussão das práticas governamentais, e quais as relações de forças na produção de sentidos entre os alocutários. Mas antes de penetrar neste patamar, temos que compreender as particularidades do discurso político, especificando esta modalidade discursiva em foco nesta pesquisa.

2.1 O discurso político

Esta importante modalidade discursiva é vista por alguns analistas do discurso com a mesma familiaridade teórica que tratam de maneira generalizada o discurso como um conjunto de enunciados. A utilização da linguagem, enquanto prática social, faz do sujeito um agente que torna seus mecanismos lingüísticos um ato político. Pois, segundo Céli Pinto⁵ “as relações políticas são encontradas em todas as situações sociais”. Isto explica a dificuldade de particularizar o discurso político, pois todos os discursos, todos os enunciados, tornam-se um ato político, uma vez que são praticados socialmente.

O critério que será utilizado para qualificar como discurso político os editoriais de Prestação de Contas de três prefeitos de governos populares será a fonte de enunciação. Assim, o sujeito dos enunciados, o homem público, o sujeito político cujos atos repercutem em sociedade, caracterizam o material em questão como discursos

⁵ 1989: 51.

políticos. Desta forma, o discurso político é entendido pela autora citada como “aquele que reivindica o poder público (o Estado) através da construção de uma visão de mundo que se apresenta como a visão dos interesses gerais da sociedade”⁶. Ela aprofunda desta forma sua definição: “o discurso político é o discurso por excelência do sujeito em todos os seus sentidos, seu local de enunciação é a luta política, seu objetivo é vencer a luta através do jogo da desconstrução e reconstrução de significados, interpelando através da construção articulada de uma visão de mundo”.

Veremos nos editoriais de Prestação de Contas, uma série de enunciados que caracterizam claramente esta definição apontada por Céli Pinto. As campanhas visam o esclarecimento à população, demarcam publicamente os diferenciais políticos e ideológicos que norteiam cada gestão, discutindo com o povo aquilo que os diferencia de seus adversários políticos, ou seja, o “outro” onde nascem os enunciados do embate público.

Os informativos das campanhas de Prestação de Contas que serão analisadas no próximo capítulo são eventos discursivos, ou seja, acontecimentos que provocam uma interlocução. Ou nas palavras de Guimarães⁷: “tomamos os eventos enquanto ‘discurso’, numa acepção ampla – intervenção simbólica dirigida a outrem, portando significados e incitando uma relação”. O autor ainda identifica a natureza política da produção de enunciados: “quem fala a quem; como o outro – a cidade – se inscreve já no momento de dizer e é tratada pela instância produtiva (no caso, o poder público)”.

⁶ Idem.

⁷ Jul. 1998: 52.

Conseqüentemente, o discurso político é um instrumento de construção da imagem governamental. É a origem das manifestações do poder público que vão para julgamento popular. Pela sua natureza normalmente contraditória, remetendo seus enunciados para a memória discursiva, circula num espaço onde as expectativas e os anseios dos interlocutores são influenciados por questões ideológicas. Em função disto, o discurso político enquadra-se também em uma outra modalidade discursiva: o discurso polêmico. Este tema será retomado adiante à medida em que os enunciados dos governantes serão analisados.

O discurso polêmico é definido por Eni Orlandi⁸ como “aquele em que a reversibilidade se dá sob certas condições em que o objeto do discurso está presente, mas sob perspectivas particularizantes dadas pelos participantes que procuram lhe dar uma direção, sendo que a polissemia é controlada. O exagero é a injúria”.

O discurso polêmico também pode ser entendido na ótica de D. Mالدidier⁹, afirmando “que ele se situa em uma relação de oposição seja a um discurso realizado anteriormente, seja com proposição(ões) implicitamente atribuída(s) ao adversário”. Estas características serão perceptíveis na análise dos discursos municipais que será feita mais adiante, através do estudo das formas de enunciado, que repetidas vezes mencionam direta ou indiretamente seus adversários, ou seja, aos discursos anteriores. A autora acrescenta que dois tipos de enunciados podem ser identificados em um discurso polêmico: “o tipo assertivo, através do qual uma asserção opõe-se explicitamente ou não a uma outra asserção; o tipo performativo, através do qual uma vontade determinada é expressa, opondo-se a uma vontade contrária,

⁸ 1983: 152.

⁹ 1994: 151.

explicitamente ou não”. Como veremos, a política é um espaço marcado por esta trama de relações.

Estas tipologias discursivas que os autores apresentam, podem sofrer variações, pois os discursos não existem de forma pura. Há mistura de gêneros, pois existem ingredientes que podem alterar esta caracterização, ou mesmo enquadrar o discurso em mais de uma modalidade. Isto reforça a tese defendida inicialmente, demonstrando a dificuldade de classificar isoladamente o discurso político. Este está mais influenciado pelo lugar de sua produção, ou seja, o sujeito do discurso. Eni Orlandi, ao propor as tipologias do discurso, afirmou que “essa tipologia devia incorporar a relação linguagem com as condições de produção”, pois uma série de fatores interferem nesta caracterização¹⁰:

Desta forma, esta tipologia, ao meu ver, devia dar conta da relação linguagem/contexto, compreendendo contexto em seu sentido estrito (situação de interlocução, circunstâncias de comunicação, instanciação de linguagem) e no sentido fato (determinações histórico-sociais, ideológicas, etc...)

Pelo exposto, estes elementos influenciam a tipologia do discurso. Portanto, no discurso político, alguns itens são claramente assimiláveis: o estilo de linguagem, normalmente na política é bem caracterizado, utilizando expressões que vão ao encontro da expectativa popular; o contexto em todas as suas particularidades (comunicação, linguagem, interlocução); e finalmente no que refere ao fato político, determinado por fatores históricos e sociais, manifestando uma corrente ideológica vigente.

¹⁰ Op. cit.: 152.

Mas retomando o ponto em que entendemos melhor caracterizar o discurso político, ou seja, sujeito do discurso, pois é ele quem determinará os demais fatores que o fundamentam. É o que Céli Pinto¹¹ enfatiza: “a natureza explícita do sujeito do discurso político pode ser analisada a partir de duas perspectivas: quem fala e de quem se fala”. Trata-se de um sujeito presente, que se instaura completamente no discurso. Ela diz ainda que o sujeito do discurso político é recortado do conjunto de sujeitos da sociedade, estabelecendo diferenças. Independente de onde ele fala, seja no partido ou no governo, ele tem centralidade.

A estas duas perspectivas propostas por Céli Pinto (quem fala e de quem se fala), pode ser acrescentado um terceiro elemento, que segundo Sirio Possenti¹² seria a pergunta “o que significa o que foi dito?”. Propondo a segunda pergunta como “a quem é dirigida a fala?”, ao invés “de quem se fala” na versão de Céli Pinto, Possenti diz que estas três questões tornam-se o problema central da Análise do Discurso, indagações as quais este método tenta responder. Esta relação também encontra semelhança em uma das teorias da comunicação que tenta explicar seu processo, ou seja, a teoria funcionalista proposta pelo paradigma de Lasswell¹³: explica o processo de comunicação a partir da resposta às seguintes perguntas: quem? (emissor), diz o quê? (mensagem), para quem? (receptor), em que canal? (meio), com que efeito? (feedback). Esta descrição do ato de comunicação, tratando da “relação entre emissor e receptor através de modelos biológicos (a sociedade como organismo) e elétricos (transmissão de sinais entre os elementos que compõem o conjunto)”, também caracterizada com a base funcional da comunicação, encontra

¹¹ 1989: 52.

¹² 1993: 23.

¹³ Apud Santos, [s./d.]: 14.

na Análise do Discurso semelhantes indagações, variando, é claro, outras particularidades da lingüística e das ciências afins.

Esta familiaridade teórica também é encontrada na teoria da enunciação, que segundo Freda Indursky¹⁴ é herdeira de um conjunto de trabalhos que se preocupa com “o locutor (quem é o sujeito da enunciação e como se caracteriza sua emergência no discurso); o interlocutor (para quem o discurso é produzido e como sua presença se materializa na enunciação); a situação em que a enunciação é produzida (marcas espaço-temporais de produção do discurso); o referente do discurso (sobre o que o discurso trata)”. O discurso enquanto um conjunto de enunciados, agrega outros valores a estes elementos para expandir sua análise.

Portanto, ao analisar enunciados de Prestação de Contas das prefeituras, percebe-se que o diferencial político e ideológico que os governantes tentam repassar para a sociedade, na sua relação com os outros discursos, será o ponto de referência para demarcar o espaço que este sujeito ocupa no cenário político. A busca de parceiros sociais que se identifiquem com as propostas e com a forma de governar, será a fórmula de estruturação do discurso para consolidar a base de sustentação governamental. O sujeito, através de seus enunciados, vai procurando identificar-se com os demais sujeitos sociais, visando formar aliados. Em determinadas circunstâncias, o sujeito do discurso político pode qualificar-se como trabalhador, como democrata, como empresário, enfim, tentando afinar seu discurso com aquela fatia do eleitorado. É comum observarmos na política uma infinidade de discursos que variam conforme o interlocutor. Em determinado evento, o político dirige seu

¹⁴ 1997: 27.

discurso para um segmento. Já em outra ocasião, posicionando-se diante de outra clientela, direciona suas palavras para o repertório daquele público-alvo. Portanto, o discurso será estruturado conforme o interlocutor, diante de quem o sujeito estabelece alguns objetivos a serem alcançados com a sua oratória. É na relação do sujeito enunciador com o sujeito objeto que o discurso político potencializa seu universo de análise, como descreve Céli Pinto¹⁵: “A problemática da construção do sujeito do discurso político não se esgota na construção do sujeito enunciador; ela ganha novos contornos quando o foco é analisar os sujeitos que são enunciados pelo enunciador”.

O cenário político é marcado pela constante demarcação de espaços de atuação, onde cada sujeito busca construir ideologicamente sua trajetória. Neste jogo, cujas visões de mundo interagem socialmente, onde a disputa é constante, torna-se um terreno fértil para proliferação de vários discursos, alternando os sujeitos históricos que nele atuam. O embate acaba centralizado entre aquele que está no governo, o povo que é o objeto de sua atuação, e a oposição que fiscaliza seu trabalho ou outras gestões que não fizeram semelhantes práticas políticas. Portanto, o confronto ideológico é constante no discurso político, variando sua essência conforme o interlocutor em questão. Nesta trama de relações é que o discurso político ganha maiores dimensões, como assinala Pinto¹⁶:

A construção de sujeitos, e portanto o próprio discurso político, está vastamente relacionada com o caráter de luta que a construção deste tipo de discurso envolve. A luta é o jogo de significado, é o jogo da construção de antagonismo: cada discurso busca construir a sua visão de mundo em oposição à visão de mundo do inimigo. O antagonismo se constrói, e isto é fundamental, pelo esvaziamento do significado do discurso do outro.

¹⁵ 1989: 53.

¹⁶ Ibidem: 55.

Portanto, é no antagonismo, no jogo de significados, na luta cotidiana, na dialética que o discurso político fundamenta-se. A relação de seu discurso com o outro será a base de seus enunciados. Este processo será analisado nos discursos dos três governos, identificando como varia o outro a que se refere o discurso político. Pela sua natureza polêmica, será constante a construção de sujeitos, trama que caracteriza historicamente a luta ideológica e política.

São estes fatores que tornam o discurso político um dos mais complexos da sociedade, pois como diz Céli Pinto¹⁷ “sua prática envolve não apenas a construção de uma visão de mundo a partir de outras visões, como a necessidade sempre urgente de construir novos sujeitos que os suportem”. Esta premissa justifica o fato de que não existe ideologia sem sujeito. Freda Indursky¹⁸ busca em Althusser duas teses fundamentais que reafirmam esta questão: “não existe prática senão através de e sob uma ideologia; não existe ideologia senão através do sujeito e para o sujeito”. Isto leva a autora a concluir que¹⁹:

A atividade discursiva, que é uma das formas de manifestação da ideologia, exercida pelo sujeito interpelado ideologicamente e, por conseguinte, assujeitado, trava-se no interior dos Aparelhos Ideológicos do Estado e reflete inevitavelmente a luta de classes, trazendo, intimamente ligada à sua produção, as marcas de formação/reprodução/transformação das condições em que foi produzida.

Mais uma vez nos deparamos com a complexidade do discurso político. A luta de classes, exercida ideologicamente pelos diferentes atores sociais que disputam o poder para praticar sua visão de sociedade, é marcado historicamente

¹⁷ Op. cit.: 56.

¹⁸ 1997: 19.

¹⁹ Ibidem: 19-20.

pelo jogo de construção, transformação e reprodução de significações. Neste ambiente, o Estado, enquanto exercício do poder, legitima suas ações através de interlocutores instituídos socialmente: escola, família, sindicatos, partidos, meios de comunicação, igreja, etc. São os Aparelhos Ideológicos do Estado, citado por Freda Indursky, que o filósofo francês Louis Althusser²⁰ conceituou em 1970. Ele diferencia o poder do Estado dos aparelhos de Estado: os ideológicos, incluindo aqueles voltados para a informação (rádio, TV, imprensa, etc.) e a cultura (esportes, artes, etc.). Estes aparelhos pertencem à sociedade burguesa, ao domínio privado, enquanto para o Estado sobra o domínio sobre os aparelhos repressivos (polícia, exército, governo, etc.). “Para ele, nenhuma classe pode deter o poder de Estado sem exercer a hegemonia sobre e nos aparelhos ideológicos do Estado”, salienta Santos²¹. Entre estas instituições que reforçam a ideologia do sistema, os meios de comunicação são destacados pelos teóricos da comunicação, pois representam o principal mecanismo de manutenção da ordem vigente. Em razão disto os governantes investem cada vez mais em comunicação. Não somente nos meios massivos, mas em sistemas próprios e alternativos de comunicação, como é o caso das campanhas de Prestação de Contas em questão e dos demais produtos e serviços da comunicação governamental.

As conclusões de Althusser também ilustram as bandeiras políticas dos partidos de esquerda, que historicamente foram preteridos dos cargos governamentais. Agora, no exercício do poder, disputam a hegemonia, enfrentando ideologicamente seus adversários que ainda detêm o domínio sobre muitas das instituições descritas

²⁰ Esta teoria do autor é descrita por Santos, op. cit.: 30.

²¹ Op. cit.: 30.

anteriormente. Por outro lado, esta briga pelos espaços majoritários faz aumentar o embate político, exigindo maiores investimentos em comunicação. Considerando que grande parte dos aparelhos ideológicos estão controlados por seus opositores, entre eles, é claro, os meios de comunicação de massa.

Como dissemos, a problemática dos poderes da mídia será retomada em outros momentos deste trabalho. Mas cabe preliminarmente introduzi-la, uma vez que não se pode falar em ideologia e política sem destacar a influência da mídia e seus discursos sobre a produção de sentidos dos sujeitos sociais. Fazem parte do cenário descrito anteriormente, retratando as condições históricas de produção dos discurso político. É justamente nesta disputa ideológica que o discurso político reafirma seu caráter polêmico, orientando seus sujeitos para um relacionamento bastante complexo. As questões formuladas deixam clara a natureza polêmica do discurso político, principalmente por atuar num espaço onde o conflito é constante. Este jogo de interesses sempre coloca frente a frente protagonistas com visões diferentes, alimentando discussões que repercutem socialmente. Neste sentido, são pertinentes as considerações de Maria Tereza Aina Sadek²²:

O contraste entre as versões e o fato é próprio da vida política, para não mencionar sua presença no cotidiano, recheando os momentos da vida privada. No que se refere à esfera pública, esta é uma lição que se aprende nos primeiros manuais de Ciência Política. Entretanto, o que é marcante quando se debruça sobre a história política brasileira é o fato de que a cultura política nacional, em nome de criticar versões, desconfia quase que por inteiro da idéia mesma do conflito político.

²² 1983: 81.

Portanto, além de reforçar a ideia de que a política é um espaço de conflito de versões, um universo variado de significações, a autora aponta para a multiplicidade de sujeitos que atuam na sociedade através de suas manifestações. Neste jogo de representações, a palavra torna-se o instrumento de exercício de poder. Como diz a autora²³, “desde a pólis ateniense ao mundo contemporâneo assistiu-se a uma radical redefinição do papel da palavra na arena política”. Neste caso, ela afirma que o discurso pode ser sempre visto como uma arma política, ou seja, um precioso recurso de poder. Sadek busca na história grega argumentos para colocar a palavra no epicentro do discurso político, destacando sua força persuasiva para fazer prevalecer um outro discurso. Reforça esta tese citando Jean-Pierre Vernant²⁴ que diz que “a arte da política é essencialmente o exercício da linguagem”.

A linguagem como base do discurso político também é vista por Bethania Mariani²⁵ a partir de Tournier: “entendemos, em termos discursivos, que a política seja uma luta pela estabilização ou pela desestabilização linguageira, em que não existem senão falsos armistícios sobre valores de língua”.

Assim como o uso social da linguagem norteia a aplicação da Análise do Discurso, da mesma forma que ela é a base da comunicação, é na sua materialização, expressa nos principais instrumentos de comunicação governamental, que o discurso político governamental é configurado para expor-se ao julgamento popular. É onde ele é formulado para disputar ideologicamente a hegemonia política. Veremos adiante, através dos discursos de Prestação de Contas dos prefeitos, como procede a troca de mensagens entre os interlocutores, alternando o discurso do governo ora

²³ Ibidem: 82.

²⁴ Idem: 83.

²⁵ Tournier, apud Mariani, op. cit., [s./p.].

para o povo, ora para seus adversários. Será uma forma de identificar certas particularidades do discurso político, ampliando o que foi até aqui explanado. Mas antes ainda é necessário compreender melhor a influência da mídia sobre a política.

2.2 O poder discursivo da mídia

A mídia funciona como principal agente discursivo na sociedade. Ela contribui para formar o chamado discurso hegemônico, norteando as discussões na esfera pública. Os meios de comunicação são os principais atores de domínio na sociedade. Esta é uma antiga discussão entre os teóricos da comunicação, da sociologia, da política, entre outros pesquisadores dos fenômenos sociais. Esta questão não trata do tema central deste trabalho, mas é pertinente ao retratar o cenário onde os discursos políticos interagem, disputando espaços com os principais agentes formadores da opinião pública. Mesmo tratando-se de outro perfil de comunicação, que difere do âmbito da comunicação institucional e governamental, são válidos alguns comentários para entender a complexa relação entre mídia, poder e a política.

A mídia influencia a política (tanto sociedade como governo), pois nutre o povo diariamente com informações que ao mesmo tempo orientam o poder público para determinadas ações vinculadas aos interesses midiáticos. O governo também depende disto para dar visibilidade à sua gestão, para fundamentar seus discursos, para formar sua imagem governamental, enfim também para disputar a hegemonia. É uma complexa relação que renderia um estudo paralelo a este trabalho, mas não pode deixar de ser considerada pois fundamenta o dia-a-dia dos governos em questão, bem como orienta as políticas de comunicação governamental.

Vários autores abordam esta relação, principalmente destacando os poderes da mídia sobre a política. Este poderio particularmente é focado por Bethania Mariani²⁶:

A mídia funciona, neste sistema, como um elemento fundamental na representação e re-produção dos “consensos de significação” resultantes das hegemonias políticas ou, ao contrário, participa da sua dissolução. Um elemento que está em jogo, portanto, é o tempo: passado e projeções de futuro se entrecruzam no cotidiano jornalístico, que vai montando e reconfigurando leituras da história e da política, na tentativa de explicar/didatizar os acontecimentos, ou seja, construindo um sentido “natural” para a instabilidade do presente.

Pelo exposto, grande parte das significações que alimentam a memória discursiva do cenário político encontram nos meios de comunicação sua materialização. A mídia intervêm na política governamental com outro discurso, mobilizando os agentes sociais de acordo com determinados interesses, que são pautados diariamente pelos meios de comunicação. Esta repercussão é decisiva na construção da imagem governamental, como já referimos. Não se pode estudar a comunicação governamental sem compreender como a mídia atua perante os poderes públicos.

O papel que a mídia representa na política, principalmente nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, também pode ser entendido com um suporte de consenso²⁷, quase um desdobramento da visão de Althusser. Weber, ao fazer esta referência, entende que²⁸:

²⁶ Op. cit., [s./p.].

²⁷ Este termo, segundo Maria Helena Weber, é utilizado por Javier E. Madrid para referir-se às mídias e ao seu poder, remetendo em parte para os Aparelhos Ideológicos defendido por Althusser (1994: 14).

²⁸ Idem.

Como suportes da hegemonia, as mídias produziram, difundiram e provocaram a assimilação e o consumo, pela população do País, dos discursos oficiais como espaços privilegiados e condensação da luta ideológica. O processo comunicativo atravessou dimensões discursivas e simbólicas que são variáveis intrínsecas aos processos econômicos, políticos e culturais.

Esta citação sintetiza alguns elementos que fazem parte da análise conjuntural da política e do exercício do poder. Não se pode falar em política sem relacioná-la com comunicação, economia e cultura, pois são variáveis ideológicas que formam a política, tornando-a uma complexa trama de relações.

O papel hegemônico da mídia também é defendido por Venício A de Lima²⁹ em detrimento dos demais organismos de participação política:

Quando Gramsci, na Itália das décadas de 1920/30, aponta os organismos de participação política na sociedade civil aos quais se adere voluntariamente – escola, igreja, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, organizações da cultura (jornais, rádio, cinema, folhetins) – como portadores materiais da hegemonia e com a tarefa de conservar a unidade ideológica de todo o bloco social, ele não poderia antecipar a importância central que os mídia viriam a ter, meio século mais tarde, na organização material da cultura. O advento dos meios de comunicação eletrônicos, sobretudo a televisão, transforma os mídia no aparelho privado de hegemonia mais eficaz na articulação hegemônica (e contra-hegemônica), vale dizer, na capacidade de definir/construir os limites do hegemônico (da realidade) dentro das quais a disputa política ocorre.

Mas é no jornalismo que recaem maiores atenções, em decorrência do forte poder opinativo e persuasivo que exercem na sociedade, nem sempre representando os legítimos interesses da coletividade. Nesta particularidade, Bethania Mariani³⁰

²⁹ Abr./jul. 1995: 99.

³⁰ Op. cit.: [s./p.].

destaca sua influência sobre as decisões políticas, bem como o engajamento ideológico de determinados segmentos de imprensa.

Nos dias de hoje, não se nega mais a atuação da mídia, em geral, e também da imprensa, mais especificamente, nas situações em que ocorre a tomada de decisões políticas. A própria mídia tem reconhecido esta questão e dedicado vários artigos para discuti-la do ponto de vista ético. Se, antes, a imprensa só posicionava-se como um veículo neutro e imparcial, hoje, ainda que timidamente, ela assume seu lado interpretativo, e o fato de que cada jornal acaba tomando uma direção política prioritária. Sem dúvida, está cada vez mais em evidência esse aspecto do entrelaçamento entre os eventos políticos e a notícia: a imprensa tanto pode lançar direções de sentidos a partir do relato de determinado fato como pode perceber tendências de opinião ainda tênues e dar-lhes visibilidade, tornando-as eventos-notícias.

As observações da autora reforçam a polêmica sobre o duplo papel que a imprensa representa para a política. Portanto, se ela já era determinante sobre a imagem dos políticos, desde sua ascensão ao poder até a sustentação do mandato, agora, mais do que nunca, ela influencia as ações dos governantes, estabelecendo prioridades através de suas mensagens, com poder hegemônico sobre a produção de sentidos na coletividade. É um processo de agendamento que determina as ações dos poderes públicos, mobilizando a opinião pública numa perspectiva temática definida pelos meios de comunicação. Nesta perspectiva, a mídia torna-se um poder paralelo, muitas vezes estando acima das ações do Estado. Este, por sua vez, em determinadas situações instabiliza-se perante a sociedade, pois a polêmica estabelecida pelos meios de comunicação coloca em evidência o poder público. Permitindo a visibilidade das ações governamentais, tanto pode contribuir positivamente como ameaçar a estabilidade do gestor público.

Entre as manifestações sobre o discurso jornalístico, são pertinentes as observações de Guimarães³¹, dizendo que, para compreendê-lo, devemos diminuir a distância entre dois papéis da mídia, situados em pólos extremos:

O primeiro privilegia o caráter transmissivo da mídia, elegendo-a lugar de reprodução ou de ressonância de um discurso pertencente a uma outra instância (o poder público, as organizações privadas ou o cidadão). Um outro, superestima seu poder de determinar os variados domínios da experiência e da vida social, atribuindo-lhe a capacidade de não apenas induzir ou forçar os sujeitos a uma compreensão unívoca dos acontecimentos, mas também de produzir o próprio acontecimento de maneira auto-suficiente e tautológica.

Este papel mediador da mídia o autor define na ótica de Debray³²: “o conjunto dinâmico dos procedimentos e dos corpos intermediários que se interpõe entre uma produção de signos e uma produção de acontecimentos”.

Desta forma, o discurso da mídia é um discurso hegemônico. Além de ser o principal sujeito enunciativo, influencia a produção de sentidos dos demais sujeitos sociais. Não somente na política seu papel é relevante, mas torna-se um poder onipresente, hegemônico, indissociável. Muitas vezes assume o papel de primeiro poder, pautando os interesses coletivos, agendando as ações dos poderes públicos, antecipando-se às suas decisões.

Dentro do cenário político, é a mídia que exerce a hegemonia. Esta hegemonia pode ser entendida na ótica de Venício A. de Lima³³ “como ‘sistema vivido de significados e valores’ é um espaço de representações simbólicas; vale dizer que sua

³¹ Jul. 1998: 54.

³² Apud Guimarães et al., *idem*.

³³ Jul. 1995: 96.

unidade básica é o símbolo. Essa também é a unidade básica dos conceitos de imaginário social e cultura política”. O autor faz esta pontuação para salientar o papel central da mídia na construção do hegemônico, partindo da hipótese de que “o Cenário de Representação da Política (CR-P), construído no e pelos mídia, define e delimita o próprio espaço da realidade política no mundo contemporâneo”³⁴. Este tema não é recente, pois tanto nos regimes ditatoriais quanto nos democráticos, recai sobre a mídia a responsabilidade sobre grande parte do universo simbólico da sociedade. O problema é como delimitar os níveis de influência, como adverte o autor³⁵:

Essa postura teórica provoca também a necessidade de rediscussão da eterna polêmica relativa ao poder e/ou efeitos dos mídia. Se as representações dos mídia são constituidoras da realidade (além de serem por ela constituídas), a discussão sobre o poder/efeitos dos mídia terá que ser feita em torno da construção dos mapas cognitivos dos indivíduos, vale dizer, da maneira através da qual eles organizam e percebem seu ambiente imediato, seu conhecimento sobre o mundo e sua orientação sobre determinados temas.

Esta observação sobre o processo cognitivo dos indivíduos na construção da realidade já foi defendida por Roberto Simões, quando falamos na comunicação formando imagem. Agora é retomada sobre o poder e os efeitos da mídia. Mas é justamente nesta perspectiva que a Análise do Discurso contribui metodologicamente para aproximar o analista dos aspectos cognitivos dos interlocutores. Venício A de Lima reconhece este potencial empírico ao afirmar que³⁶:

A questão da construção de significados distintos para a mesma mensagem por parte da audiência (no caso da mídia eletrônica), nos interessa na medida em que o CR-P é uma construção simbólica e, naturalmente, é necessário que exista uma coincidência entre a

³⁴ Ibidem: 98.

³⁵ Idem.

³⁶ Ibidem: 102.

leitura dessa construção simbólica feita pelo analista, na sua produção, e aquela feita pela audiência, na sua recepção. Essa questão é levantada principalmente por parte daqueles que, tanto no estudo da lingüística quanto no estudos das mensagens dos meios de comunicação, se ocupam da análise do discurso e/ou da análise estética e enfatizam a recepção.

Esta observação é pertinente para valorizar ainda mais a opção do pesquisador pela Análise do Discurso, como um mecanismo valioso para entender os enunciados dos governos em questão e as demais variáveis inerentes à política. Outro ponto que fica em pauta, é que, diante da hegemonia da mídia sobre os governos locais, as prefeituras necessitam investir mais em instrumentos de comunicação, para aprofundar o debate sobre temas que não recebem o devido tratamento nos meios de comunicação tradicionais. Neste, porém, as campanhas de Prestação de Contas soam como um discurso isolado, ou seja, uma mensagem de interesse público que não ganharia integral espaço na mídia convencional. Repercutem superficialmente a partir de outros discursos gerados pela mídia. Isto faz com que o poder público invista em campanhas próprias de comunicação, para driblar os filtros de informação dos meios hegemônicos. Assim, os discursos veiculados nas campanhas de Prestação de Contas são manifestações detalhadas que não repercutem socialmente, a não ser que sejam inseridos em peças próprias de comunicação. É uma forma de ampliar o debate político, fugindo do discurso hegemônico tradicional.

Pelo visto, o contexto das representações políticas não é somente influenciado pela mídia. Mas sem dúvida ela é o mais determinante sobre a sociedade. Esta questão reafirma a importância da comunicação institucional/governamental como instrumento de proliferação discursiva, planejado para disputar os demais espaços de construção do imaginário social. A política de comunicação governamental tem a

importância não somente de alimentar o universo discursivo da mídia, mas principalmente investir em técnicas de comunicação dirigidas para dialogar com os demais públicos institucionais. Os investimentos ajudam a diluir a hegemonia do discurso midiático, ao distribuir outros discursos que também influenciam a formação do imaginário popular e conseqüentemente na formação da imagem governamental.

Nesta articulação de poderes na sociedade, o foco é retomado para ética e a política, despertando a atenção de Elias Machado Gonçalves³⁷:

O processo de transformação radical da política neste fim de século recoloca o elemento ético como central na constituição das relações de sociabilidade. Antes centralizada na esfera do Estado durante a consolidação da modernidade, a política opera nas sociedades contemporâneas dentro de uma gramática mediática, rearticulando a distribuição dos poderes no cenário público. Com o aparente fim do quadro dicotômico na política mundial, a discussão ética irrompe como pólo agregador para unificar um cenário pessimista, marcado pela desestabilização global do horizonte utópico.

O aumento dos poderes da mídia, neste final de século, retoma o debate sobre os limites da esfera pública. Neste prisma, são válidas as observações de Rousily Céli Moreira Maia³⁸. Ela parte da noção de esfera pública como “espaço social gerado pela comunicação”. Com a emergência da mídia moderna, o público se desloca da infra-estrutura pública, dos espaços arquitetônicos e institucionais para encontros coletivos, limitando-se a uma presença virtual ligados pela mídia pública. No momento atual, as novas tecnologias da comunicação permitem uma infinidade de relações com seus usuários a partir de um “lugar” sem base espacial geográfica ou territorial. Pelas palavras da autora, percebemos

³⁷ 1996: 47.

³⁸ Jan./abr. 1998: 131.

que esta nova dinâmica social também afeta as relações políticas, tornando-se cada vez mais mediadas pela tecnologia. Para o político ou governante, suas ações são avaliadas pela sua capacidade de lidar com os modernos recursos de mediação simbólica, cujo êxito será decisivo na formação de sua imagem pública. O novo formato da informação também afeta a vida política, influenciada pela sua capacidade de render espetáculos estéticos.

Este processo de reconfiguração da política na modernidade, com a emergência de uma nova esfera pública, também é avaliado por Elias Machado Gonçalves³⁹:

A redistribuição dos poderes entre o conjunto dos setores sociais, acentuada com a proliferação da imprensa, implode as nítidas fronteiras estabelecidas entre o público e o privado desde a política antiga. A consagração valorativa da esfera pública em detrimento – ou através da exploração de vicissitudes – da vida privada desvela novas nuances para uma ética constituída no período moderno.

O autor também avalia o impacto dos meios de comunicação neste reordenamento dos fluxos decisórios, apontado como um discurso hegemônico com fortes implicações onde mais ressurge a questão ética⁴⁰:

A revolução nas comunicações provoca um acomodamento dos centros políticos de decisão, com o campo mediático assumindo o discurso de novo lugar de poder. O virtual monopólio de dar publicidade à política coloca o campo mediático como elemento central da metamorfose visceral sofrida por uma ética moldada pela dimensão pública da comunicação nas sociedades contemporâneas. Na política mediática, a legitimidade da produção de sentidos, formatado através da criação de imagens públicas, talvez insinue o principal enigma ético de nosso tempo.

³⁹ Op. cit.: 49.

⁴⁰ Ibidem: 50.

O destaque fica por conta da polêmica sobre o papel da mídia face à política, considerado por muitos como uma das maiores polêmicas éticas da atualidade. A imagem dos governantes, ou seja, a produção simbólica que eles geram na sociedade, passa pelos poderes do campo midiático, configurando-se como um discurso hegemônico na formação do imaginário popular. Esta discussão não se esgota através desta perspectiva de abordagem, pois são muitos os parâmetros válidos para sua interpretação. A intenção foi no sentido de apontar algumas questões pertinentes ao cenário político, que interferem nos discursos e nas políticas de comunicação dos governos em questão.

Outro ponto intrigante é o fato de que a informação fica subordinada aos efeitos tecnológicos, perdendo muitas vezes sua essência factual. Na política, especialmente pela plasticidade das campanhas eleitorais, estes fatores são determinantes, como observa Elias Machado Gonçalves⁴¹:

Numa cena onde os discursos áudio-imagéticos são a forma por excelência do poder democrático, ao estarem junto ao cidadão conclamando sua aquiescência (voto), as grandes mudanças tecnológicas marcam rupturas na própria estrutura de arregimentação do voto. (...) Candidatos tornam-se mais individuais e menos presos a rótulos de partidos, o que enfraquece as legendas como instituições que mediam o recrutamento democrático.

Como percebemos a revolução tecnológica e informativa está alterando hábitos e costumes, mas também contribuindo positivamente em alguns setores sociais. Como qualquer mudança, um processo de transformação implica, inevitavelmente, alguns aspectos negativos para determinados segmentos. A política pode ser

⁴¹ Ibid.: 128.

considerada como um dos setores que pode perder neste cenário, principalmente pela diluição das funções do Estado, sufocado pelos discursos hegemônicos do capitalismo mundial. Por outro lado ela ganha visibilidade na medida em que os espaços de discussão dos interesses públicos proliferam, contribuindo para o debate em torno das questões governamentais. Trata-se de um paradoxo que permeia um constante conflito de interesses que se trava através das trocas estabelecidas entre a mídia e a política, como veremos a seguir.

2.3 Os espetáculos da mídia e da política

A capacidade do sujeito político para produzir efeitos discursivos junto à população está associada ao seu potencial de gerar fatos simbólicos. A imagem do homem público está submetida aos novos aparatos tecnológicos, onde a necessidade de seduzir o eleitorado também passa pela suas possibilidades de gerar informações na mídia, disputando discursivamente os demais espaços hegemônicos. A esteticidade de suas mensagens será determinante neste disputado cenário. A dramatização será um recurso importante em determinados episódios, rendendo ao político espaços importantes para dar visibilidade às suas ações governamentais. A mídia, dentro de seu novo formato informativo, onde a tecnologia e a imagem são fortes conteúdos, estimula a espetacularização da política, pois cede espaços à medida em que os homens públicos inovam na sua performance teatral.

O discurso político neste sentido funciona como um acontecimento simbólico que disputará espaço entre os demais discursos sociais, mediados pelos meios de comunicação. É um processo de troca, pois ao mesmo tempo em que o político

necessita da mídia para dar visibilidade às suas ações, a mídia necessita de seus “factóides” para preencher seu espaço informativo. Nesta relação ambígua, os espetáculos são interativos: a mídia agendando acontecimentos na política, induzindo ações governamentais com forte apelo informativo; e de outro os políticos pautando episódios jornalísticos, entrando em cena para aparições pitorescas que enriqueçam seu repertório cênico.

Afinal, como diz Raul Francisco Magalhães⁴², “o político na democracia contemporânea, não é como na monarquia teocrática, um privilégio de poucos olhos, é, ao contrário, por força de sua condição, um objeto de exibição para a massa e deve se moldar aos requisitos deste processo”.

A linguagem teatral encontra atores em vários segmentos sociais, como relata Maria Helena Weber⁴³:

Caricatura e dramatização marcam a disputa pelo Estado e sua manutenção. A linguagem teatral sempre foi a forma de organizar e simular os jogos dos poderes políticos (governo, instituições, partidos), em sintonia com os poderes do capital (empresas, finanças), os poderes mediáticos (imprensa, rádio, televisão, propaganda), e todos em torno dos poderes do sujeito, exercitando seus papéis como espectador, consumidor, eleitor, cidadão.

A política é recheada de acontecimentos que permitem múltiplas interpretações. Murilo Cesar Soares⁴⁴ identifica na política ações retóricas elaboradas a partir de dois modos fundamentais: persuasão e sedução.

⁴² Abr./jul. 1995: 130.

⁴³ 1996: 13.

⁴⁴ Maio/ago. 1996: 150.

A estratégia da persuasão, argumentativa e proposicional, se constrói sob a forma dos raciocínios dialéticos de que falava Aristóteles, buscando os meios de prova e ponderando sobre os valores em jogo. A sedução, pelo contrário, é constituída como espetáculo estruturado pelas propriedades dramáticas da mensagem, sua dimensão estética, no sentido de sua capacidade de dirigir-se aos sentidos e aos afetos, visando, ora o júbilo, ora a indignação.

O autor propõe um esquema para identificar os dois modelos retóricos⁴⁵:

Estratégia de identificação	PERSUASÃO	SEDUÇÃO
Conteúdo significativo	Temas	Imagens
Estruturação discursiva	Argumentação(dialética)	Dramatização (estética)
Formas de apresentação	Oratória	Encenação
Representações sociais	Ideologia (doutrina)	Imaginário (mito)

O quadro proposto pelo autor auxilia a identificar a estrutura discursiva dos governantes, introduzindo os elementos essenciais para a aplicação da Análise do Discurso, que veremos no próximo capítulo. As mensagens do poder público circulam nestas duas perspectivas, conforme entendimento de outros autores. Este desdobramento do uso da retórica também é analisado por Maria Helena Weber⁴⁶:

Modernizada, a retórica ainda é o princípio de disputa argumentativa indispensável à sedução e persuasão para o voto. Todo discurso que se pretenda eficaz é desenvolvido a partir de uma matriz discursiva inovadora e passível de argumentação seja em relação à pessoas, atos, tempo, causa ou idéia. A disposição e a eficácia dos argumentos – natural e artificial – tem de ser elaborada a partir da sintaxe do discurso e do modo de este ser proferido. Neste modo residem virtudes e vícios retóricos, sendo a eficácia deste conjunto dependente da seqüência e da memorização do texto.

⁴⁵ Ibidem: 151.

⁴⁶ 1994: 14.

Portanto, a sedução e a persuasão, como figuras de retórica do jogo político, requerem de seu sujeito discursivo uma performance bastante original, exigindo-lhe boa manipulação de linguagem, entre outros recursos simbólicos. É nesta hora que o homem público vira espetáculo. Assim, o poder passa a assumir as características físicas daquele que o representa. Ganha feições humanas para disputar espaço no imaginário popular. Schwartzberg⁴⁷ chama este processo de “personalização do poder”, pois o Estado, projetado como instrumento de legitimação do poder de grupos dominantes, adquire a face da classe ou indivíduo que ele representa. Esta política personalizada apela mais para impressões do que para as informações, entorpecendo a capacidade de raciocínio e faculdade de julgamento público, fascinado pela política de perfil que substitui a política de programa. Trata-se da “política de imagem”, onde o perfil suplanta o programa e as imagens substituem a ideologia⁴⁸.

Esta perspectiva de dramaturgia política também é comentada por Murilo Cesar Soares⁴⁹:

A política é o terreno por excelência da dramatização: os líderes “personificam” algo para o grupo através de sua atuação, as massas participam vicariamente do drama social sob a forma de “entretenimento”, identificando heróis, vilões ou loucos, situando-se na “cena”. Políticos, conscientes da projeção de suas imagens sobre as audiências, constroem pseudo-eventos, acontecimentos de entretenimento e desempenho teatrais, através dos quais podem controlar a apresentação de sua imagem para a massa.

Somado a este potencial cênico da política, os rituais são adaptados aos interesses da mídia, rendendo belos espetáculos para a audiência. Maria Helena

⁴⁷ 1978: 247.

⁴⁸ Ibidem: 202.

⁴⁹ Op. cit.: 149.

Weber⁵⁰ diz que a construção de espetáculos políticos é fundamental para a participação popular, porque podem ser manipulados, já que todo fato trivial pode ser transformado em festa, desfile, manifestação pública. “Sendo a propaganda política essencialmente simbólica, o conteúdo do discurso autoritário pode ser diluído se adaptado à linguagem e incorporado a outros conteúdos conforme os interesses da mídia”. Trata-se da relação ambivalente que referimos anteriormente.

A rotina governamental é cercada desses rituais. Qualquer ação, evento ou obra pública é agendada em horários compatíveis com a produção jornalística da mídia. A pauta dos governantes é hierarquizada conforme sua potencialidade de “publicizar” ações. Mas quem muitas vezes influencia a duração, locais, horários etc. acaba sendo os produtores da notícia, cujos fatos são adaptados às necessidades simbólicas e aos períodos de fechamento das edições. Quem trabalha em Assessoria de Comunicação governamental, convive diariamente com esta troca de interesses.

As campanhas de Prestação de Contas, cujos informativos veremos adiante, são exemplos de ações geradas pelo poder público que também servem para ocupar espaços na mídia, aumentando a repercussão governamental junto à população. Elas tanto configuram-se como um espetáculo do poder público para atingir a população através dos informativos institucionais, como também pode ser entendida como ações governamentais no sentido de gerar novos espetáculos midiáticos, atingindo o povo através da mediação da imprensa. Neste caso a mídia intervém com outro discurso a partir da cena construída pelo poder público. A Prestação de Contas é um espetáculo valorativo que é absorvido pela mídia. Ela adquire outra face ao atingir

⁵⁰ 1994: 37.

os meios de comunicação, pois torna-se um discurso jornalístico ou publicitário, cujos enunciados são adaptados tecnicamente para adequarem-se aos padrões de edição. Enfim, é um ritual que mobiliza vários destinatários, inclusive os políticos de oposição ao governo. Esta relação do discurso do governo com os outros discursos é que discutimos no capítulo três, na ótica da Análise do Discurso. Antes é oportuno aprofundar um pouco mais a questão da comunicação e da política, desta vez relacionando-a com as noções de cidadania e democracia.

2.4 Comunicação, cidadania e democracia

Já mencionamos, no primeiro capítulo, o direito à informação como um dos principais pressupostos do indivíduo em sociedade, principalmente quando se trata de poderes públicos, que assumem o dever de informar diante de tal prerrogativa social. Mas outra questão-chave, que vem à tona nesta recíproca relação, é a comunicação vista como o maior instrumento para a democracia. Ela estando a serviço das instituições, livre de monopólios e de fins manipulatórios, adquire a força necessária para o fortalecimento da cidadania. Torna-se o principal caminho para a democratização.

Mesmo na relação entre os espetáculos da mídia e da política que vimos anteriormente, a democracia é fortalecida a partir deste fluxo de informação, pois o cidadão ganha maior visibilidade da política e dos poderes públicos. Nem sempre isto ocorre dentro dos parâmetros éticos, como já referimos anteriormente: a imprensa pode ser boa e nociva ao mesmo tempo. Mais uma vez a esquerda governante encontra-se no meio da trincheira, beneficiando-se e lesando-se com os

poderes da mídia. Antídoto ou veneno, alienação ou conscientização? Qual a característica que predomina nesta virada de milênio?

Pois há correntes teóricas que se despem da crítica para considerar seu papel extremamente benéfico para a sociedade, para a democracia, para a cidadania e principalmente para a moralização do Estado. Os meios de comunicação, neste sentido, revitalizam o espaço público, servindo como o principal mediador das relações políticas e culturais. Nesta ambigüidade de versões, são oportunas as considerações de Guimarães⁵¹ “a força propulsora dos meios de comunicação enquanto instância de produção de mensagens não deve obnubilar a globalidade e o processo do processo comunicativo e sua natureza de intermediação. A comunicação não se resume aos meios de comunicação ou a uma função transmissiva, mas compreende a constituição dos discursos e espaço de interlocução” .

Se considerarmos as novas tecnologias, Internet e TVs por assinatura, entre outros segmentos informativos que possibilitam maior interação, a comunicação passa a ser realmente social, pois atinge maior variedade de setores populacionais e fontes informativas. As experiências no Brasil ainda estão em expansão, mas já representam um considerável avanço. A Internet é vista como o meio de comunicação mais democrático e interativo da atualidade. Já a televisão por assinatura possibilita espaços pluralizados política e culturalmente. São exemplos as TVs comunitárias, as TVs universitárias, e principalmente os canais do legislativo (TV Câmara e TV Senado), que ampliaram os espaços de proliferação dos discursos políticos.

⁵¹ Op. cit.: 50.

Neste patamar, são oportunas as observações de Márcio Vieira de Souza⁵²:

A possibilidade de descentralização dos fluxos de informação, o baixo custo e o fácil acesso a esses novos meios, geram uma infinidade de formas de utilização destes recursos a favor da democracia e da cidadania, criando inúmeras alternativas, como redes telemáticas e de multimídia onde os mais variados grupos sociais – desde minorias até cientistas e educadores – podem articular-se, planejar estratégias conjuntas e trocar informações em nível mundial. E o que é mais importante: fazê-lo de forma descentralizada, com a possibilidade de um fluxo de informações, de bancos de dados democratizados, aos quais, tanto parceiros do Norte como do Sul, tenham acesso a todas as informações.

Portanto, mais uma vez aparece a noção da comunicação a serviço da democracia e da cidadania. Preliminarmente podemos dizer que faz parte das dualidades da vida social, cujos temas marcam a filosofia política, aos quais pode-se acrescentar: indivíduo/coletividade; moral/política; Estado/sociedade civil⁵³. Mas o que representam na prática estes dois princípios?

Como vemos, os meios de comunicação de massa continuam sendo o principal agente discursivo na sociedade, cumprindo um papel determinante no processo de sociabilidade. Como a democratização passa a ser a principal ordem do dia neste novo cenário mundial, a mídia assume um papel decisivo neste processo, pois contribui não somente por ajudar a erguer a bandeira da democracia, mas por proporcionar variados fluxos de informação que diversificam o universo discursivo da sociedade. É claro que isto nem sempre é alcançado, pois torna-se um ideal a ser conquistado, já que há alguns fatores limitadores que esbarram no controle político e econômico e nos monopólios sobre os meios de comunicação, que, como vimos

⁵² 1996: 87.

⁵³ 1993: 117.

anteriormente, muitas vezes é uma ameaça ao pluralismo informativo. Mas quando a mídia proporciona maior conhecimento sobre os poderes públicos, fornece as verdadeiras condições para o fortalecimento das instituições democráticas.

Entre os autores que consideram a democratização como fator determinante na era da globalização, está Ilse Sherer-Warren⁵⁴ que diz que “não se pode negar que a chamada à democratização funciona como legitimação do novo sistema mundial”. O discurso dominante foi aceito e desenvolvido pelos atores sociais, que hoje, paralelamente à chamada mundial para a democratização, desenvolvem um outro tipo de movimento social que a autora chama “movimento cidadão”. Ele “está impulsionando não somente a democratização das relações políticas, mas também das relações econômicas, culturais e sociais (na vida cotidiana), para além da estrutura atual”, conclui. Aponta ainda dois fenômenos que tiveram como consequência uma reestruturação das noções entre organizações e mobilizações de massa: a proliferação das organizações e dos militantes e a crescente importância da mídia de massa⁵⁵.

A socióloga acrescenta ainda que “a abertura, o diálogo e a negociação contribuiram, pouco a pouco, para homogeneizar o discurso político”⁵⁶. Os novos conceitos políticos também são adotados pela mídia, mas principalmente incorporados no discurso das esquerdas. Entre eles destacam-se democracia e democratização; responsabilidade individual e cidadania; entre outros. Mas o destaque fica para a questão da democracia: “No novo discurso das ‘esquerdas’,

⁵⁴ 1999: 13.

⁵⁵ Ibidem: 15-17.

⁵⁶ Ibid.: 19.

a democracia é um ideal social, uma virtualidade coletiva que está limitada, mas seus temas podem ser ampliados, seus princípios aprofundados e seus direitos estendidos a um maior número de sujeitos”.

Este ponto levantado pela autora pode ser ilustrado com alguns temas priorizados pela esquerda na sua experiência governamental. Um deles seriam as campanhas de Prestação de Contas, cujos informativos analisaremos no próximo capítulo, e o outro o Orçamento Participativo, que tornou-se o principal rótulo do Partido dos Trabalhadores nas suas gestões, pois representa até hoje a maior experiência de participação popular na administração da verba pública. Isto foi reconhecido mundialmente pela Organização das Nações Unidas pela experiência desenvolvida em Porto Alegre. A própria autora reconhece esta questão ao analisar a democratização em Florianópolis⁵⁷: “o movimento comunitário, representado especialmente pelas associações de moradores, passou a atuar com maior representatividade no campo da gestão da coisa pública. A participação mais significativa ocorreu durante o governo da Frente Popular com a implementação do Orçamento Participativo”.

A implantação do Orçamento Participativo significa uma transição da democracia representativa (voto/eleições) para a democracia participativa, pois o cidadão deixa de eleger representantes para tornar-se o próprio agente dos interesses coletivos. Tarso Genro⁵⁸, ex-prefeito de Porto Alegre destaca esta postura como a construção de uma nova esfera pública:

⁵⁷ Ibid.: 46.

⁵⁸ 1997: 15.

O elemento central do poder público é a peça orçamentária e a sua construção democrática e participativa, “via” uma esfera pública não-estatal, legitimada por contrato político a partir do governo. Esta construção traduz o momento mais importante de uma co-gestão estatal e pública não-estatal, estimuladora de consensos majoritários a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses “subalternos” tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos.

Esta experiência singular significa na prática o que muitos apontam como a construção de novos espaços para prática da cidadania e da democracia. Pois como diz Benevides⁵⁹ é necessário reforçar a idéia de democracia como processo e criação: “criação de espaços públicos novos e múltiplos, e não mera ocupação de espaços existentes anteriores à prática dos sujeitos políticos”. Isto também pode ser rotulado como “cidadania ativa através da participação popular”, que segundo a autora⁶⁰ “é considerado um princípio democrático, e não um receituário político, que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. Não é um favor e muito menos uma imagem retórica. É a realização concreta da soberania popular”.

Uma outra visão parte de José Álvaro Moisés⁶¹ que diz que a “democracia converteu-se, no último quarto de século, a uma das grandes questões da época contemporânea”. O autor destaca temas como garantias individuais; controle público das ações dos governos, o declínio das ideologias totalitárias e autoritárias, que entre outros, predominam neste final de milênio. Mas a noção que melhor traduz este processo é a de que “a democratização tem sido a normatização da vida pública”⁶².

⁵⁹ 1998: 18.

⁶⁰ Ibidem: 19.

⁶¹ 1995: 82.

⁶² Ibidem: 83.

Isto é que os governos populares estão promovendo ao ampliar espaços de participação do cidadão nas decisões do Estado.

Como toda ação inovadora é fruto de prolongados processos decisórios, a rotina da esquerda no poder não poderia ser diferente enquanto prática democrática. Pois como diz Moisés, “construir a ordem democrática é um processo longo, difícil e penoso. A criação de instituições capazes de processar a complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais depende de processos demorados e contraditórios de elaboração coletiva”⁶³. Talvez em função disto é que muitas pessoas omitam-se da participação nos movimentos sociais, pela impaciência de conviver com prolongados processos decisórios. Ao agir desta forma, na verdade estão omitindo-se de exercer sua cidadania.

Maria de Lourdes Manzini Covre⁶⁴ considera estes exemplos como fruto do próprio sistema capitalista. “No mundo atual, as horas vagas de muitos trabalhadores são gastas em consumir, negligenciando-se o debate público, o exercício prático da cidadania. Ao mesmo tempo, sem a ocupação da esfera pública – não pode existir realmente a cidadania”. Vai além: “isso se deve aos traços estruturais sob os quais se apoiam os poderes econômicos e políticos (que podem manipular os cidadãos)”. A autora finaliza conclamando que falta desenvolver uma ética social.

Moisés⁶⁵ na sua obra também levanta alguns problemas para defender a necessidade de reverter a percepção negativa dos cidadãos quanto à eficiência das instituições democráticas. Como a democracia está em evolução, principalmente no

⁶³ Ibid.: 84.

⁶⁴ 1991: 72.

⁶⁵ Op. cit.: 266.

Brasil, onde se convive com ela há poucos anos, as mobilizações coletivas ainda sofrem algumas barreiras naturais que são inerentes ao processo. Mas, novamente deve ser realçado o papel da mídia como seu maior instrumento mediador. O que deveria ser o verdadeiro papel dos meios de comunicação, promover a democracia, muitas vezes deixa de ocorrer, pois ao associar-se aos poderes políticos e econômicos, a mídia transforma-se em instrumento de manipulação. Em razão disto, não basta somente democratizar o Estado e a vida em sociedade, mas também democratizar o acesso aos meios de comunicação para garantir maior pluralidade ideológica.

Tarso Genro⁶⁶ também não poupa a crítica aos meios de comunicação, ao apontar uma ditadura do mercado globalizado: “informação, lazer, produção, consumo irracional e vida pública constroem o estado de uma nova subjetividade”. Reforça sua argumentação citando Marx, pelo fato de que “para articular essa produção social geral, o capital tende a investir cada vez mais na indústria da informação”. Finaliza defendendo a democratização da informação, “como bem público fundamental para a composição de uma subjetividade coletiva solidária”⁶⁷.

Não se pode falar em democracia sem resgatar alguns conceitos de cidadania. Um princípio não dissocia-se de outro, pois ambos são elementares para uma nova forma de organização social. Uma das principais funções do Estado é justamente organizar os indivíduos na sociedade. “A estrutura capitalista atribui ao plano político o papel de organizar os indivíduos”, diz Emir Sader⁶⁸. Ou ainda “organizar

⁶⁶ Op. cit.: 19.

⁶⁷ Ibidem: 21.

⁶⁸ 1993: 111.

os indivíduos na qualidade de cidadãos, superpondo-os à sua existência enquanto membros de classes sociais”⁶⁹.

Os exemplos anteriores tratam-se de demonstrações empíricas do culto à cidadania. Não se pode pregar democracia sem praticar cidadania. São princípios tão integrados que até rimam. E cabe ao poder público e a mídia serem os principais agentes para estes fins. Mas afinal, como pode ser definida a cidadania de que tanto falamos?

Ser cidadão significa ter direitos e deveres (ser súdito e soberano), segundo Maria de Lourdes Manzini Covre. Ou ainda, “fazer parte do governo, direta ou indiretamente, ao votar, ao pressionar através dos movimentos sociais, ao participar de assembléias no bairro, sindicato, partido ou escola”⁷⁰. Esta definição é a que melhor condiz com a prática governamental da esquerda, pois ao fazer campanhas de Prestação de Contas ou promover um Orçamento Participativo, permite ao cidadão “fazer parte do governo, direta ou indiretamente”. É a democracia participativa, pois o indivíduo interfere ativamente nas questões de interesse público, aciona e fiscaliza as ações do Estado. Este modelo difere da democracia representativa, que limita-se à escolha de representantes que recebem poderes delegados pelo povo através do voto. É a noção de que “em vez de meros receptores”, os cidadãos são sujeitos do que podem conquistar⁷¹.

Segundo Moisés⁷² “a consolidação da democracia exige um esforço especial de construção institucional que, segundo a experiência de casos bem sucedidos, se

⁶⁹ Ibidem: 72.

⁷⁰ 1991: 9.

⁷¹ Ibidem: 10.

⁷² 1995: 265.

expressa na formalização de normas, regras e procedimentos institucionais destinados a organizar a disputa pacífica pelos recursos públicos e pelo poder”. Aqui enquadra-se mais uma vez o exemplo do Orçamento Participativo como gestão democrática do dinheiro público, dentro do que o autor chama de “institucionalização de mecanismos adequados de representação política e de controle público da ação dos governos”⁷³.

A democracia parte deste conceito de representação política, “com o papel de dar legitimidade ao Estado como representante de toda a sociedade; em constituir uma comunidade política de cidadãos, que se sobrepõe aos diferentes papéis dos indivíduos na sociedade civil”. Sader⁷⁴ diz que este conceito parte da filosofia política clássica, onde a emancipação humana centrava-se na necessidade de supressão da dualidade Estado/sociedade civil, instaurando uma relação social em que não se dissociassem indivíduo e cidadão.

A cidadania e a democracia vieram associadas ao desenvolvido urbano, onde a complexidade da vida social exigia maior organização por parte dos indivíduos. É um desenvolvimento um pouco diferenciado da evolução dos meios de comunicação, que está mais associada aos suportes tecnológicos e econômicos. Mas a expansão da mídia contribui para o avanço da democracia e da cidadania. “A cidadania está relacionada ao surgimento da vida na cidade, à capacidade de os homens exercerem direitos e deveres de cidadão”, sintetiza Covre⁷⁵.

Tarso Genro⁷⁶ ainda diz que o partido moderno do socialismo contemporâneo deve organizar na sociedade civil as condições para que as classes trabalhadoras

⁷³ Ibidem: 84.

⁷⁴ 1993: 125.

⁷⁵ Op. cit.: 16.

⁷⁶ 1997: 21.

sejam a vanguarda de uma nova cidadania: “seu propósito objetivo será, ao mesmo tempo, instituir a democratização e o controle social do Estado e a construção de instituições públicas autônomas que apontem para o desenho de um novo Estado democrático”. A participação popular, portanto, é o caminho para este novo modelo de gestão pública. Isto nas palavras de Raul Pont⁷⁷, atual prefeito de Porto Alegre, é “um instrumento de mudança nas relações de poder, de luta pela formação de uma nova cultura política e pela desconstituição das fronteiras burocráticas do Estado”. O então prefeito da capital gaúcha reafirma o ponto de vista de Genro, dizendo que o conceito de esfera pública não-estatal é a chave da concepção política do governo de Porto Alegre. Pont também enfatiza a importância em defender os interesses públicos: “a publicização de interesses, esse tensionamento entre o privado e o estatal em direção ao público que possibilitará o cotejamento permanente das decisões e a legitimação das instituições democráticas”⁷⁸. Já Luiz Inácio Lula da Silva ao apresentar “O modo Petista de Governar”⁷⁹ afirma que “a vontade política pode transformar todos os brasileiros em cidadãos”.

É claro que esta nova visão de governo é impulsionada pela ideologia. Ela funciona como mecanismo de ação da cidadania: “No sentido mais amplo pode se entender a ideologia como uma concepção de mundo, expressão cultural de uma época.... se considerarmos que a ideologia é a expressão do embate entre várias formas de pensar e agir de grupos que formam a sociedade”, conforme Covre⁸⁰. Portanto, a ideologia é a porta de entrada para a cidadania, pois ela existe a partir do

⁷⁷ In: Genro, op.cit.: 35.

⁷⁸ Ibidem: 36.

⁷⁹ 1992: 7.

⁸⁰ Op. cit.: 24.

momento em que os sujeitos agem e lutam por seus direitos⁸¹. Conseqüentemente, é a partir das suas manifestações discursivas que fundamenta-se a democratização. Já a mídia funciona como principal agente ideológico, também promovendo discursivamente tanto a democracia quanto a cidadania. É claro que há exceções, pois muitas vezes ela deixa de promover o debate público sobre fatos cotidianos, prestando um desserviço à democracia. Também ressalva-se o fato de que a democratização da sociedade também passa pela democratização dos meios de comunicação, o que, no Brasil, infelizmente, ainda limita-se à bandeira de luta dos movimentos sociais. Pois como diz Benevides⁸², “o que importa, essencialmente, é que se possam garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação – com pluralismo e com liberdade”.

Voltando à prática política em questão neste trabalho, ou seja, as campanhas de Prestação de Contas, percebemos que as posições de sujeito estão bem definidas, ilustrando as prerrogativas teóricas que vimos até o momento. O governo como principal sujeito social, produz estas campanhas como instrumento de diálogo com a população. Considera seu interlocutor como cidadão e objeto de suas ações. Ao prestar contas de seus atos, o governo também está mobilizando os cidadãos para que participem ativamente dos fóruns democráticos, para que sejam co-gestores da administração pública. Isto ocorre em função de uma compreensão de Estado, redefinido a partir de uma cultura democrática de construção da cidadania e ampliação dos direitos sociais. A política é praticada como um exercício de democracia, de diálogo, de compromisso com os cidadãos, ou seja, ela existe através

⁸¹ Ibidem: 74.

⁸² 1998: 21.

da participação. É claro que para colocar em prática estes princípios, garantindo um governo transparente, democrático, comprometido com a cidadania, exige uma política de comunicação institucional compatível com a proposta ideológica em questão. Neste sentido é a comunicação governamental que vai servir como principal elo de ligação com a população, legitimando estas propostas de integração e mobilizando a sociedade para a participação, sensibilizando-a para ser co-gestora do governo. Como a estratégia é de parceria, recai maior atenção sobre a comunicação, pois ela deve desencadear este processo como uma via de duas mãos, levando informações para o povo e trazendo deles as aspirações que possam orientar as ações governamentais.

Portanto, a reforma política que propõe o governo também exige uma reforma na sistemática de comunicação. Neste sentido é que aponta o manifesto sobre Os Caminhos da Administração Municipal⁸³: “o processo de construção de uma nova política direciona a proposta de reforma administrativa, reorganizando sua estrutura para democratizar as informações sobre procedimentos administrativos, garantindo acesso aos projetos sociais...”. Outros argumentos destacam a importância da formação de opiniões, ainda como um desdobramento das práticas comunicativas: “dentro da visão de ampliação e aprofundamento da cidadania, a administração tem um papel catalizador de iniciativas populares e formador de opiniões e vontade políticas que consideramos da maior importância”⁸⁴.

Outro princípio que garante uma política de comunicação diferenciada é a transparência administrativa, assim descrito na publicação⁸⁵:

⁸³ In: Bittar (org.), 1992: 24.

⁸⁴ Ibidem: 220.

⁸⁵ Idem.

Neste sentido, a transparência – com o estabelecimento de um fluxo grande de informações sobre todos os aspectos técnicos e políticos da administração e sobre o objeto de cada relação singular e suas múltiplas implicações – é fundamental para que haja clareza das partes sobre as possibilidades e limites das relações do poder público com cada segmento da sociedade e das diversas formas de participação. A transparência se apresenta, portanto, como uma das condições essenciais da credibilidade dos governantes e do partido em suas relações com os diferentes atores sociais e a totalidade dos cidadãos.

Um governo que tem como princípio a transparência, torna-se mais visível perante a população, estimula a participação e possibilita maior fiscalização da sociedade sobre as ações do poder público. Isto reforça o que abordamos no primeiro capítulo ao tratar do direito à informação. Além destas manifestações que afirmam como o partido orienta sua comunicação governamental, temos o exemplo prático das campanhas de Prestação de Contas que traduzem um governo transparente, democrático, e comprometido com a cidadania, e que acima de tudo faz uma comunicação coerente com seus princípios. Talvez a afirmação que melhor explique estas campanhas é a de que “foram realizados esforços para tornar transparentes as ações e os mecanismos de funcionamento do Estado para a população, facilitando a apropriação por parte desta, das informações necessárias para o exercício de propor, acompanhar e controlar as ações do governo. Porém os resultados ainda parecem pequenos, tal o enraizamento, na cultura da sociedade, da histórica negação do direito da população às informações e prestações de contas por parte dos governantes”⁸⁶.

Como tratam-se de governos de ruptura, de inversão de prioridades, os resultados são obtidos a longo prazo, pois interferem radicalmente na cultura política tradicional. Esta nova visão de Estado e de sociedade vai sedimentando-se aos

⁸⁶ Ibidem: 221.

poucos, pois necessita de tempo para ser assimilada pela população. Este processo também exige a “mediação de políticas educativas e de comunicação de massas concebidas como meios para a criação de uma nova relação entre o governo democrático e a população, seja qual for o modelo de organização desta”⁸⁷. O destaque fica para a comunicação de massas como principal meio de transformação social e educação política, reforçando a importância do governo como mediador do processo: tanto nas suas práticas comunicativas como nas sua postura com os meios de comunicação social.

Vimos até aqui importantes elementos sobre a comunicação e a política, procurando compreender o cenário onde os governos de esquerda estão atuando, esboçando um pouco desta complexa relação. O poder das mídias também foi considerado relevante, pela sua atuação hegemônica diante de outros discursos sociais. Por fim, a proposta de entender o que é cidadania e democracia e como os governos estão agindo para colocar em prática estes princípios sociais, contribuíram não somente para compreender o que significa um governo de esquerda, mas principalmente como sua comunicação dever ser direcionada para traduzir ao povo sua forma de atuação e buscar nele efetivar suas propostas de participação popular. Agora vamos direcionar o enfoque para as Campanhas de Prestação de Contas, para através da Análise do Discurso inserido nos informativos, compreender o relacionamento do governo com o povo e seus adversários.

⁸⁷ Idem.

3 A PRESTAÇÃO DE CONTAS ATRAVÉS DO DISCURSO POLÍTICO

Para entender como os governantes projetam sua imagem, inicialmente temos que buscar nas peças de comunicação os mecanismos de linguagem que fazem a distinção do poder público enquanto sujeito social. As peças de comunicação escolhidas para análise nas três prefeituras de governos populares, Florianópolis, Blumenau e Porto Alegre, são os editoriais de Prestação de Contas encontrados em três publicações específicas, revistas ou jornal, variando conforme a origem, que atingiram uma finalidade semelhante nas três organizações. Elas foram selecionadas por tratarem-se de uma das principais campanhas comunicativas das prefeituras, bem como situam-se como uma prática política inovadora na administração pública. A Prestação de Contas é adotada nas três gestões municipais governadas pelos partidos de esquerda, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, que objetiva prestar esclarecimentos à população sobre o que foi feito com o dinheiro público, as obras e benfeitorias na cidade, quanto foi gasto em cada secretaria ou unidade de governo, publicar balanços de receita e despesa, destacar as principais ações administrativas nas principais demandas da cidade: saúde, educação, obras, cultura, finanças, etc. É uma forma de dar visibilidade ao governo, mostrando o que é feito com o dinheiro do contribuinte.

As campanhas de Prestação de Contas podem ser vistas como um particular ato político dos governantes, não somente para dialogar com a população, mas como uma busca de apoio popular. São fatos inovadores nas administrações populares, pelo caráter democrático e transparente do poder público, que visa prestar esclarecimentos à população do que foi feito em seu benefício. Visa mobilizar seus destinatários em torno do governo. É um espetáculo muito valorativo, como vimos no capítulo anterior, pois é um acontecimento que também é absorvido pela mídia. É uma cena construída pelo homem público para ocupar um espaço enunciativo, para interagir com o povo e também mandar um recado para seus opositores. O diferencial não é o investimento publicitário da campanha, mas a proposta de afirmação do governo, de construção de uma marca, de uma identidade, enfim de uma imagem que difere as prefeituras da esquerda pela sua forma de interação com a sociedade. Enfim, uma nova forma de governar, segundo se autoproclamam. Outro ponto que reforça a opção do pesquisador por esta modalidade comunicativa é o fato de que estas campanhas ilustram aquilo que falamos no primeiro capítulo, ou seja, de um lado o poder público cumprindo o dever de informar, prestando contas à população; e de outro a população exercendo seu direito à informação, recebendo dos governantes as informações necessárias para o exercício da cidadania.

A seqüência das campanhas analisadas é aleatória. Não obedece a ordem cronológica dos eventos de Prestação de Contas. Porém, segue agrupada em dois discursos fundacionais, Florianópolis e Blumenau, encerrando com Porto Alegre, caracterizado como fundador. Esta identificação será vista adiante, à medida em que os enunciados serão analisados e confrontados com a teoria pesquisada sobre a Análise do Discurso. Caso a pesquisa seguisse a ordem cronológica, iniciaria pela

campanha pioneira em Porto Alegre, que inspirou as outras prefeituras a seguirem o exemplo gaúcho. Mas este fator não foi julgado determinante na análise, pois ela funda-se nos enunciados e na conjuntura de cada governo, cujo público-alvo (interlocutores políticos) são diferenciados. Porém, é claro que seguem a mesma doutrina partidária, prevalecendo elementos ideológicos comuns nos três objetos de investigação.

Enquanto discurso político, os informativos de Prestação de Contas produzem efeitos de sentido junto à população beneficiária daquele segmento de poder público. É um discurso de manutenção do poder, utilizando como prática a transparência administrativa. É uma forma de diferenciar-se de seus adversários, mantendo uma política de democratização do poder a partir da participação no governo e no acesso às informações governamentais. Não é a legislação que obriga o poder público a divulgar seus atos, mas uma opção política que valoriza esta modalidade de exposição pública.

A partir dos informativos de Prestação de Contas, o objetivo principal deste capítulo será mostrar o modo de constituição da imagem de governo. Na Análise do Discurso, como já referimos, esta imagem é qualificada como efeitos de sentidos, a partir da constituição do sujeito do discurso. Que imagem eu coloco para mim diante do outro? A Prestação de Contas, enquanto discurso de categoria polêmica (adiante será vista esta distinção), naturalmente ocupa um espaço de conflito. A imagem, enquanto efeito de sentido e de identidade, torna-se, a partir do discurso enunciado nas peças de comunicação governamental, um processo de identificação de cada governo, ou seja, como ele se mostra, se apresenta para a população. Veremos, no

material que será analisado, um certo distanciamento em relação ao discurso dos governos anteriores: seja pela negação, superação, ruptura ou inovação, variando conforme o modelo de gestão.

3.1 A Análise do Discurso como método investigativo

A metodologia escolhida para compreender este complexo cenário é a Análise do Discurso. A escola francesa não sugere uma metodologia pronta, acabada, inflexível, para aplicação na análise do discurso. Pelos autores pesquisados, percebe-se que esta moderna corrente teórica está sempre em evolução. Não é uma ciência esgotada em si mesma, mas transita em outras áreas de conhecimento para buscar fundamentos complementares para seu objeto investigativo. Esta visão interdisciplinar da Análise do Discurso é que nos estimula a utilizá-la como método de investigação, compreendendo como a comunicação institucional/governamental utiliza os mecanismos de linguagem para produzir imagem ou sentidos junto à população.

É justamente nesta rediscussão ou “reterritorialização” de várias ciências é que a Análise do Discurso fundamenta-se. Além dos estudos voltados para as teorias da linguagem e dos signos, mescla estas correntes com tendências históricas e ideológicas que são ingredientes indispensáveis na sua prática analítica. Portanto, sua proposta metodológica induz para um exercício crítico, onde será quase impossível o pesquisador isentar-se de suas inferências pessoais pré-estabelecidas diante dos objetos analisados. O analista deve posicionar-se no entremeio, nas relações entre o discurso e suas outras relações. Este aspecto inovador não limita a relevância dos objetos em análise, mas justifica ainda mais a escolha da Análise do

Discurso como método apropriado para avaliar a prática comunicativa dos três governos municipais administrados por partidos de esquerda. A interdisciplinaridade proposta pela Análise do Discurso e o abandono dos modelos teóricos rígidos contribuem ainda mais para direcioná-la metodologicamente para o universo da comunicação governamental. A comunicação, que também é analisada interdisciplinarmente, busca em várias ciências respostas para compreender os seus complexos fenômenos. Portanto, a comunicação enquanto ciência social aplicada, deve ser analisada a partir de várias correntes teóricas. Como não existe a ciência da comunicação como um método universal, devemos buscar nas ciências sociais aqueles campos de conhecimento que contribuam para sua compreensão. Isto exige uma visão interdisciplinar e uma ruptura com os modelos teóricos rígidos. Esta premissa é oportunamente problematizada por Céli Pinto¹:

A interdisciplinaridade e o abandono dos modelos rígidos devem contribuir para uma maior possibilidade de apreensão, por parte do cientista social, da complexidade histórica. Isto, entretanto, envolve um esforço que está longe da ação mecânica de juntar duas disciplinas ou dois modelos teóricos pelo simples artifício de uma soma aritmética. A interdisciplinaridade modifica as disciplinas nela envolvidas, assim como o abandono de modelos teóricos rígidos modifica cada um dos modelos usados para analisar um dado problema e é esta qualidade que dá sentido ao esforço e que permite o avanço no processo de produção do conhecimento.

Portanto, valorizando o esforço da produção do conhecimento, ciente de que a escolha de determinada metodologia não esgota o problema em discussão, mas somente permite analisá-lo sobre determinados aspectos, é que optamos pela Análise do Discurso como forma de investigação. Assim, a comunicação governamental,

¹ 1989: 15.

enquanto discurso que produz imagem ou efeito de sentido, será um ambiente fértil para a aplicação desta metodologia, cujas particularidades justificam a opção do investigador, diante das diversas técnicas disponíveis para avaliar as práticas comunicativas governamentais. Trata-se de uma proposta de trabalho interpretativo, utilizando a Análise do Discurso, através da descrição do contexto das mensagens de Prestação de Contas das prefeituras.

A produção das mensagens através das estruturas comunicacionais dos governos encontram no projeto político sua base de sustentação. Este é o lugar de origem da comunicação, conseqüentemente, é o berço da imagem a ser projetada junto a opinião pública. Enfim, é o discurso político enquanto processo de produção de sentidos, uma busca de sustentação governamental diante de seus interlocutores. Portanto, o aspecto ideológico é importante em Análise do Discurso, pois o confronto e a polêmica que fazem parte do embate político, através das manifestações referentes aos governos anteriores, podem ser identificáveis nas mensagens em questão.

Os editoriais de Prestação de Contas dos três governos serão vistos como um discurso político. O discurso, enquanto efeito de sentido, demanda uma análise, uma vez que não é um dado imediato. Para saber que efeito de sentido está presente neste discurso, no caso os editoriais de Prestação de Contas, é preciso pressupor a existência de outro discurso. É a partir da presença do outro é que se define o discurso da mensagem em Análise do Discurso.

O discurso nunca nasce nele mesmo. Sempre surge de outro discurso. Qual é o outro na mensagem? É preciso identificar isto para conhecer o

discurso com os anteriores para interpretar os enunciados. É nesta busca do outro que tentaremos identificar onde se fundamenta o caráter enunciativo dos governos municipais em questão.

A interação comunicativa será a marca dos três discursos em questão. A relação entre locutor (aquele que fala) e alocutário (aquele que escuta), a partir do modo como se constituem no discurso, será tema para discussão. O locutor se caracteriza pelo poder público que está prestando contas, enquanto que o alocutário sempre será a população beneficiária.

Como organizar o modo de falar de cada gestão? Que lugares marcam os principais fatos de governo e sua imagem idealizada? Que posições são marcadas no discurso para falar da gestão, funcionando como marcas de governo para a população? Que imagem é gerada a partir disto e que efeitos de sentido quer o governo produzir na população? Como a mensagem comunicativa tem a função de produzir visibilidade, produzir a imagem do governo? Quais são os operadores de produção desta imagem? Estas e outras questões são alguns dos desafios investigativos que aparecem no decorrer deste trabalho. Nem todos serão respondidos satisfatoriamente, mas alguns indícios contribuirão para satisfazer parte das inquietações que orientam a pesquisa.

3.2 O discurso da Administração Popular de Florianópolis

O objeto escolhido para análise nas peças comunicativas da Administração Popular de Florianópolis foi a revista de Prestação de Contas dos dois primeiros anos

de gestão (1993 e 1994). O texto utilizado como material discursivo foi o editorial de apresentação da publicação, assinado pelo prefeito Sérgio Grando e pelo vice Afrânio Boppré. Considerando o editorial como uma apresentação do informativo, contém os elementos necessários para verificar o discurso político da gestão, uma vez que declara publicamente o perfil político do governo.

A campanha de Prestação de Contas na capital catarinense aconteceu paralelamente às comemorações dos 170 anos de Florianópolis. O governo aproveitou o ensejo para mostrar à população o que estava fazendo para um futuro melhor. O foco da campanha foi um balaço do dois primeiros anos da administração popular. O uso estratégico da data justifica-se por ser um momento especial, quando a história da cidade é resgatada e sua identidade é realçada para o povo através dos eventos e da repercussão na mídia. Nesta particularidade, são oportunas as manifestações de Guimarães², ao analisar semelhante evento em Belo Horizonte. O artigo trata da figura do “locutor autorizado”, ou seja, o poder público como primeiro enunciador:

O prefeito é aquele que fala pela cidade – e sua fala é indicativa da identidade que ela deve assumir. Comemorar o aniversário tem um sentido de re-fundação: projeta-se a imagem da cidade, trabalha-se na (re)construção do seu significado. Esse significado vem dela mesma, da sua história, do seu cotidiano; mas é também resultado de um investimento e de um projeto político. O poder público “representa” tanto a cidade que é como a cidade que ele quer construir – e é nesse movimento que ele (o poder público singularizado numa administração específica) ganha também sua legitimidade.

² Jul. 1998: 51.

Esta busca de legitimidade é que caracteriza o editorial da revista de Prestação de Contas do governo. As primeiras linhas já apontam que a identidade deste discurso está na sua relação com a alteridade. Através de várias referências aos governos anteriores, percebe-se esta marcação discursiva em vários enunciados. Ao referir repetitivamente os modelos anteriores de gestão, apresenta o discurso da outra forma de governar. Um discurso fundacional, conforme conceituaremos adiante, pois apresenta-se como o novo, uma proposta política diferenciada, um modelo inovador de gestão pública. Vejamos alguns enunciados que marcam esta posição: “Pela primeira vez na história de Florianópolis, uma administração presta contas do seu trabalho, de forma transparente e democrática”.

O enunciado objetiva marcar temporalmente o novo modelo de gestão. Implicitamente afirma que os outros governos nunca prestaram contas. Além de um discurso fundacional, ao apresentar-se como inovador ao prestar contas, também proclama-se como a única administração que age de forma “transparente e democrática”. Quer dizer, os outros governos não o foram, nós e que estamos instituindo este modelo de gestão. Percebe-se que este discurso fundamenta-se a partir de outro discurso, ou seja, os governos anteriores não eram transparentes e democráticos. Também não prestavam contas.

Esta busca da identidade do sujeito é uma das prerrogativas da Análise do Discurso. Pelo enunciado citado, este discurso fundamenta-se no outro discurso, o dos governos anteriores à Administração Popular. Portanto, a identidade deste discurso está dirigida para outro lugar, para fora dele. Está nas práticas políticas anteriores a esta gestão. Nas palavras de Carmen Helena Lobato³ a questão é assim formulada:

³ 1996: 98.

Quanto à noção de identidade, a Análise do Discurso vai dizer que o sujeito a constrói na interação com outro, no espaço discursivo criado entre ambos. Seu discurso é situado em relação ao discurso do outro, que envolve tanto seu destinatário como os outros discursos historicamente já constituídos. Assim, a identidade do sujeito se constitui numa relação entre eu e o outro, cujo movimento distingue um sujeito, mas ao mesmo tempo o integra, visto que a distinção se dá na relação.

Pedro de Souza⁴ quando afirmou que “o discurso deve ser visto como o processo de produção de sentidos provenientes do confronto de forças analisáveis segundo coordenadas históricas de tempo, espaço e posições de poder”, deixou claro que estas variáveis é que determinam a identidade do sujeito do discurso e sua relação com o outro. Estes elementos são perceptíveis no enunciado citado: “pela primeira vez na história uma administração presta contas de seu trabalho de forma transparente e democrática”. Vejam que coordenadas de tempo (pela primeira vez na história), espaço e poder (a administração municipal, o poder público prestando contas de forma transparente e democrática). São estas coordenadas que, enquanto componentes de um quadro de enunciação, Maingueneau⁵ concebe como a “*dêixis fundadora*, ou seja, o cenário no qual vai se definir o caráter polêmico do discurso”.

Partindo desta abordagem, percebe-se nitidamente no discurso da Administração Popular de Florianópolis a presença destes elementos apontados pelo autor. O contorno histórico ao afirmar o ineditismo na prática de prestação de contas; o espaço bem demarcado pelo contexto municipal (Florianópolis); e a posição de poder marcada pela “forma transparente e democrática”. Aqui se estabelece o âmbito polêmico do discurso, pois além de remetê-lo para o discurso do

⁴ 1993.

⁵ 1993.

outro (governos anteriores), também caracteriza-o como um discurso fundador: pela primeira vez, na história da cidade, a Prefeitura pratica esta forma de poder. Mas será que os outros governos não foram “transparentes e democráticos” e não “prestaram contas”? Esta relação enunciativa, além de produzir sentidos como o modelo inovador de gestão, criticando os “velhos” modos de governar, remete para o âmbito da memória discursiva, ou seja, o espaço do interdiscurso, onde há o arquivamento dos discursos anteriores. O enunciado remete para os outros discursos, para a prática discursiva dos antigos governantes. Como veremos adiante, na visão de Fontana⁶, esta marca da negação do outro discurso vai caracterizar o discurso da Administração Popular de Florianópolis como um discurso fundacional.

Nas palavras de Pedro de Souza⁷: “o domínio do saber histórico entra como um funcionamento que concorre para a elaboração de um acontecimento discursivamente prefigurado no passado e figurado no presente”. O discurso político em questão procura demarcar historicamente um novo perfil de poder, uma forma diferente de governar. Para isto remete seu modelo aos outros governos, ou seja, aos outros discursos. Esta tendência fica evidente também nos demais enunciados: “É o fim dos privilégios do passado, com uma cidade voltada para a minoria. Com a Administração Popular, a Prefeitura experimenta uma nova forma de governar...”. Neste material lingüístico, é possível perceber aquilo que o instaura como discurso fundacional, como um novo sujeito/objeto para a história do município.

Para demarcar esta nova prática governamental, seu discurso fundamenta-se em outros discursos, ou seja, no discurso daqueles que o antecederam. “A inversão

⁶ 1993.

⁷ Ibidem: 61.

de prioridades, tão falada nos discursos, agora é uma prática constante”. Neste enunciado fica evidenciada a relação com os outros discursos, para apagamento ou para inovação.

O cenário político é muito fértil para esta relação, pois o discurso político normalmente acontece numa abordagem direcionada para os outros discursos, ou seja, para os adversários. Seja para a crítica, para apontar diferenças, para efeitos de comparação, para apresentar soluções, enfim, o discurso somente acontecerá a partir da presença do outro. É a principal característica da luta política, pois é a partir da crítica aos governantes que os partidos expõem suas diferenças. A estratégia normalmente é apontar erros e propor soluções, fragilizando o adversário diante da opinião pública para demarcar seu espaço de atuação, seu potencial inovador, sua disposição em resolver o problema de todos.

Esta é uma característica do discurso fundacional, aquele que se apresenta como inédito, aparentemente inovador, mas que na prática é uma reedição do passado. Alguns autores apontam diferenças entre o discurso fundador e o discurso fundacional. O primeiro é aquele que traz o novo, propõe algo que ainda não existia. O discurso fundador tem marcas que o fazem inédito, trazendo enunciados que apontam para a exclusividade. Já o discurso fundacional apresenta a novidade somente na aparência, ou seja, uma nova roupagem ao discurso do passado. Apresenta sempre uma nova versão, que na prática é uma reedição do que já foi mencionado. Mônica Fontana⁸ trata esta relação, enfatizando o discurso político:

⁸ Op. cit.: 133.

Efetivamente, o grande paradoxo de um discurso que se diz “fundacional” é que ele se inscreve na história, negando-a. Dito de outra maneira, o caráter “fundacional” de um discurso não é mais do que o efeito de sentido produzido pela transmutação da dimensão temporal do acontecer histórico em mera representação do tempo, sob a forma de um relato ou narração histórica. Desta maneira, o tempo histórico torna-se uma imagem do tempo, que configura um lugar de narrador situado imaginariamente fora dele. No caso do discurso político, a delimitação de espaço de memória (a construção argumentativa de uma imagem de passado comum) e de espaços de olvido (o apagamento argumentativo dos espaços de memória do adversário) é constitutiva dos processos de configuração recíproca das formações discursivas, que interagem conflitivamente no universo discursivo de uma dada conjuntura histórica. Na relação de sentido que estabelece seu interdiscurso, um discurso que se pretende “fundacional” precisa produzir, como efeito de seu funcionamento enunciativo, uma ilusão de corte ou ruptura com os processos de sentido sedimentados como memória discursiva. Por causa disto, a representação de tempo centra-se principalmente na definição das relações com o passado.

As observações da autora resumem claramente a relação que estamos apontando no material coletado da Administração Popular de Florianópolis. Seja na relação discursiva com o passado, seja no apagamento da memória, seja na relação com o discurso dos adversários, enfim, suas colocações traduzem categoricamente aquilo que percebemos nas formulações discursivas analisadas.

Outras características do discurso fundacional ainda são apontados pela autora⁹: “o efeito ou gesto fundacional, reflete um trabalho sempre renovado, porque necessário, sobre nossa memória discursiva; o interdiscurso, difuso mas certamente efetivo, o obriga à refiguração constante das regiões de memória e de olvido”. Acrescenta apontando que “no processo de constituição simbólica dos lugares de interpelação/identificação ideológica, a presença do interdiscurso, materializa-se discursivamente como uma gestão imaginária do tempo”.

⁹ Ibidem: 141.

Interdiscurso pode ser entendido a partir de uma referência citada por Maingueneau¹⁰:

O interdiscurso consiste em um processo de reconfiguração incessante no qual uma formação discursiva é levada (...) a incorporar elementos pré-constituídos, produzidos fora dela, com eles provocando sua redefinição e redirecionamento, suscitando, igualmente, o chamamento de seus próprios elementos para organizar sua repetição, mas também provocando, eventualmente, o apagamento, o esquecimento ou mesmo a denegação de determinados elementos.

Já quanto à noção de formação discursiva, ele diz que “não deve ser concebida como um bloco compacto que se oporia a outros (...), mas como uma realidade heterogênea por si mesma”¹¹. Diante destes conceitos, percebemos nos enunciados citados que a Administração Popular de Florianópolis particulariza seu discurso com o que não existia. Propõe uma ruptura com o que vinha sendo feito na Prefeitura. O passado é superado através de várias inferências. A “inversão de prioridades”, outro enunciado do editorial que fala da outra forma de governo, negando o que era feito anteriormente. São estruturações polêmicas, pois remetem para a memória discursiva. O interdiscurso é frequentemente relevado nos enunciados citados, em formulações que exemplificam a definição abordada acima na visão trazida por Maingueneau: seja por redefinição, redirecionamento, apagamento, esquecimento ou denegação. Fontana¹² ainda diz que a luta pelo sentido trava-se como um confronto de relatos antagônicos, onde passado, presente e futuro tecem “histórias” contraditórias. Ela amplia esta relação com outros argumentos:

¹⁰ Op. cit.: 113.

¹¹ Ibidem: 112.

¹² 1993: 141.

No plano de confrontação polêmica entre as diferentes formações discursivas, a metáfora da fundação aparece como uma forma de resolução imaginária da disputa por estabelecer laços de continuidade ou pontos de ruptura com um passado, cuja imagem é construída no próprio discurso pelo mesmo movimento argumentativo, pelo qual assenta-se a “fundação”.

É o que percebemos em enunciados tais como “a inversão de prioridades, tão falada no passado, hoje é uma prática constante”; “pela primeira vez na história de Florianópolis uma administração presta contas do seu trabalho”; “é o fim dos privilégios do passado”; “a Prefeitura experimenta uma nova forma de governar”. Estes trechos do editorial deixam claro a noção de tempo, a ruptura, e a relação de espaço e poder. A remissão ao passado e o discurso inovador são constantes nestas formulações da Administração Popular. A relação com o outro discurso, o dos governos anteriores, é sempre ressaltado implicitamente, remetendo para a memória discursiva, o interdiscurso dos sujeitos históricos. Mônica Fontana¹³ explica esta questão dizendo que:

Além de fazer parte constitutiva das relações conflitivas, através das quais as formações discursivas configuram reciprocamente seus limites, no plano mais profundo dos processos discursivos que determinam, a partir do interdiscurso, os objetos de saber dessas formações, a metáfora da fundação emerge como um sintoma de discurso (outro), segundo o qual seria preciso organizar discursivamente um tempo histórico (e político) problemático.

Partindo destas observações, a estruturação polêmica no discurso da Administração Popular torna-se mais notória. A heterogeneidade que se mostra na negação do que está se rompendo, a “inversão de prioridades”, funcionando como o apagamento do outro e a proclamação de um novo estilo de governo. Os parâmetros

¹³ Idem.

cronológicos citados influem repetitivamente, mostrando que a remissão ao passado funciona como um marco discursivo. A identidade da Administração Popular está no outro, ou seja, nos governos anteriores. O diálogo não é somente para quem ela governa, mas para os outros governantes que não fizeram as mesmas práticas políticas. É uma forma de marcar o diferencial de governo, fundamentando seu discurso no outro. O leitor/cidadão fica numa posição exterior ao discurso, pois a demarcação do enunciado é feita para um terceiro, os outros governantes. Esta heterogeneidade caracterizada no discurso em questão é assim considerada por Carmen Lobato¹⁴ “a Análise do Discurso vai dizer que os sentidos são produzidos por um sujeito heterogêneo que, ao construir enunciados, produz efeitos de sentidos dependentes de seu lugar social na enunciação”.

O discurso da Prefeitura de Florianópolis é calcado no governo de democracia, através de uma relação de afirmação de identidade. Atende aos interesses do povo sem juntar-se a ele, pois o embate político não se apresenta em relação ao povo, mas aos outros governos. Seria basicamente uma equação: (eu) – (o outro/eles) = (nós). O sujeito (governo atual) diferencia-se do outro (governos anteriores), mas exclui tu (povo) desta discussão, que é entre eu e eles. O resultado seria o nós exclusivo: nós do governo e vocês da população. Na relação entre locutor e alocutário (nós), o locutor não integra o seu interlocutor no discurso, pois ele refere-se a um terceiro elemento que está fora do diálogo. A equação seria: (eu/governo) – (tu/povo) = (nós exclusivo). Ou seja, exclui o alocutário e pode incluir o não-alocutário: o terceiro elemento, o outro do discurso.

¹⁴ Op. cit.: 99.

Mônica Fontana¹⁵ ao analisar as posições de sujeito através da figura do porta-voz político, aponta uma relação de “diálogo” entre o eu = presidente ou o nós = governo-administração (nós exclusivo) e o vocês = povo. O “alocutário é representado como um conjunto totalizador e uniforme”. Ocorre um apagamento das reais (ou potenciais) diferenças que dividem o conjunto de alocutários, que permite a reformulação parafrástica de “povo” (sujeito uno e indiviso) por “vocês” (todos = soma de indivíduos). A autora explica esta relação¹⁶:

O eu/nós = governo escuta e executa a “mensagem” do vocês = povo sob seu olhar (do povo) atento e pronto a apontar erros. Assim, aparece representada a dupla direção da função enunciativa que define o porta-voz como aquele a quem se dá e de quem se cobra a voz. Dupla direção que se define a partir de um imaginário pacto dialógico, sustentado (...) pelo funcionamento do enunciado fundador da enunciação política...

Em outras palavras a autora afirma que ocorre uma “ilusão de exterioridade” em determinados discursos políticos, sustentada por “uma imaginária relação de diálogo sobre diferentes imagens do locutor, que o identificam com o alocutário”¹⁷. “A construção dessas imagens do locutor coincide com um deslocamento das formas de representação do sujeito do discurso da primeira pessoa à terceira pessoa verbal, produzindo-se como efeito-sujeito uma quarta pessoa discursiva”. No caso do discurso da Prefeitura de Florianópolis, seria a explicação para o deslocamento que apontamos: o eu (governo) diferente do ele (outros governos) corresponde a uma quarta pessoa que seria o nós exclusivo (governo menos vocês/povo, que estão fora da nossa disputa com eles).

¹⁵ 1997: 87-89.

¹⁶ Ibidem: 88.

¹⁷ Ibid.: 90.

A relação entre o eu (sujeito/locutor) e o tu (alocutário) é que permite estabelecer uma análise sobre a qual fundamenta-se o discurso. Os pronomes pessoais percorrem a “instância do discurso”, denominada por Benveniste¹⁸: atos discretos e cada vez únicos pelas quais a língua é atualizada por um locutor. O autor aponta isto para dizer que a “realidade do discurso” onde encontra-se o eu e o tu, como uma singularidade. Desta forma, os pronomes pessoais ganham um estatuto exclusivamente discursivo, extrapolando os limites da língua. Pedro de Souza¹⁹ conclui que para o autor, “esta unidade lingüística, embora fazendo parte do sistema da língua, só adquire significado, no momento de seu emprego no discurso. Fora dessa instância, o autor interpreta o pronome pessoal como uma forma vazia e sem referência objetiva e conceitual”. Assim, a “instância do discurso constitui um traço que une a eu/tu uma série de “indicadores” que pertencem, pela sua forma e pelas aptidões combinatórias, a classes diferentes”²⁰.

A complexidade da relação entre o eu e o tu, como vimos, direciona para elementos particularizados que estão fora dos estatutos da língua. A análise torna-se ainda mais circunstancial, quando aparece um terceiro personagem, ou seja, a presença do outro no discurso. É a terceira pessoa no discurso, que Benveniste²¹ diz que “representa de fato o membro não marcado na correlação de pessoa”. Pois segundo o autor, “há enunciados de discurso, que a despeito da natureza individual, escapam à condição de pessoa, isto é, remetem não a eles mesmos mas uma situação ‘objetiva’”. É por isso que o

¹⁸ 1976: 277.

¹⁹ 1983: 16.

²⁰ Benveniste, op. cit.: 278.

²¹ Ibidem: 282.

discurso fundamenta-se não somente na relação entre locutor e alocutário, mas na presença do outro, terceira pessoa, nos enunciados. Esta relação é a base analítica dos discursos políticos em questão, pois apontam que ao dirigir-se ao povo, os governantes colocam como pano de fundo seus adversários, a quem necessitam demarcar suas diferenças.

A Análise do Discurso, ao propor uma abordagem fora dos limites gramaticais para os pronomes (eu = aquele que fala; tu = com quem se fala; e ele = de quem se fala), demonstra mais uma vez o discurso como um acontecimento que engloba uma série de particularidades. Pedro de Souza²² diz que Benveniste propõe uma teoria lingüística da pessoa verbal ao afirmar que é preciso marcar as oposições que diferenciam as pessoas. Trata-se da correlação de subjetividade: de um lado o eu (sujeito) e de outro o tu (não sujeito). Como dissemos, o autor coloca como “não-pessoa” o terceiro elemento (ele) que está fora da relação eu-tu.

Quando a análise segue para a pluralização dos pronomes, Pedro de Souza apoia-se em Lyons para ressaltar que o “nós” devem ser interpretado como o “eu” somado a uma terceira pessoa, incluindo ou não o ouvinte. Por isso a forma pronominal “nós exclusivo” constatada no discurso da Prefeitura de Florianópolis: o ouvinte está excluído. Caso contrário, chamaríamos de “nós inclusivo”, em um enunciado em que o ouvinte estivesse participando da ação. Trata-se de “um mecanismo discursivo de atenuação ou ampliação do eu, em que o sujeito do discurso assume uma distância maior em relação ao seu enunciado”²³.

²² 1983: 19.

²³ Ibidem: 20, referenciando Courdesse.

Esta questão do “nós político” também pode ser entendida resumidamente na interpretação de Freda Indursky²⁴, que busca em Benveniste a noção de que “*nós* não é exatamente um plural, mas um *eu* ampliado, que possibilita ao enunciador integrar outros enunciadores ao seu dizer”. Disto ela conclui que, por intermédio do nós, “o locutor pode associar-se a referentes variados, sem especificá-los lingüisticamente, daí decorrendo a ambigüidade de seu dizer”. Portanto, nós é entendido como uma “não pessoa discursiva”.

Assim como o sujeito dos enunciados é heterogêneo, a produção dos sentidos também não será uniforme. As variáveis sociais, históricas e ideológicas definem espaços discursivos diferenciados, numa relação entre sujeito/sentido/objeto que estimulam assimilações inconstantes. Os discursos até o momento analisados apontaram para caminhos variados, que não chegam a esgotar o universo de formulações possíveis, nem mesmo o número de enunciados passíveis de investigação. A Análise do Discurso de linha francesa ajuda a compreender a dimensão subjetiva do sujeito em sua dispersão e incompletude, afirma Carmen Lobato²⁵. Como os sentidos são produzidos por um sujeito heterogêneo, que fala a partir de um lugar histórico-social que determina e é determinado pelo seu discurso, todas as suas formulações são possibilidades de análise. Os resultados também serão diversos, pois também estarão submetidos a uma série de variáveis conjunturais. Portanto, pretendemos até aqui explorar algumas possibilidades de análise, conscientes de que não é possível esgotar o amplo universo referencial nos atos discursivos.

²⁴ 1997: 66.

²⁵ 1996: 94.

3.3 Blumenau também presta contas

A Prefeitura de Blumenau, cidade situada no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, um dos principais pólos têxteis do Brasil, com uma população em torno de 200 mil habitantes, vivencia desde janeiro de 1997 uma gestão democrática e popular encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores. Com o slogan “Blumenau Governo Popular”, a administração municipal também adotou a prática de Prestação de Contas. Encerrado os primeiros seis meses no poder, a Assessoria de Comunicação editou um jornal objetivando divulgar à população as principais ações no período. O editorial da publicação, a exemplo dos outros municípios, é nosso tema de avaliação, visando aplicar algumas técnicas de Análise do Discurso para interpretar os principais enunciados da gestão.

O título já evidencia seu diferencial discursivo: “Governo Popular defende interesses da maioria”. O primeiro enunciado já aponta para quem é dirigida indiretamente a mensagem. A presença do outro torna-se subentendida, pois o sujeito (Governo Popular) avisa que os governos anteriores (outro) não defendiam os interesses da maioria, não olhavam para toda a população. Portanto, assim como a Administração Popular de Florianópolis, o atual poder executivo de Blumenau direciona sua mensagem de prestação de contas aos políticos que o antecederam.

“Blumenau está completando seis meses de Governo Democrático e Popular”. Quer dizer, os outros não tinham esta característica de gestão. Outra forma de nomeação: “provando na prática que é possível mudar a cidade para melhor”. Aqui já desafia os governos anteriores e a população para o testemunho da nova

experiência administrativa. Estabelece-se uma relação dúbia, pois o discurso também se aloja na questão do interesse popular. Dois lugares interdiscursivos predominam nos enunciados: interesse popular e democracia. O governo não apresenta dúvida de que é democrático, pois mantém o discurso da prova, da auto-afirmação.

Como as outras mensagens analisadas, o discurso de prestação de contas em Blumenau também possui a característica polêmica, visto que desafia os adversários para uma nova forma de governar. Maingueneau²⁶ ao comentar a relação polêmica, faz a seguinte observação: “É preciso desqualificar o adversário, custe o que custar, porque ele é constituído exatamente do Mesmo que nós, mas deformado, invertido, conseqüentemente, insuportável”.

Pelo visto, o discurso em pauta enuncia várias vezes seus adversários, tentando desqualificá-lo perante a opinião pública. Para isto mantém um discurso indireto. Enquanto sujeito, que faz e prova, mostra sua identidade dirigindo-se indiretamente para os governos anteriores. Portanto o outro, ou seja, interdiscurso que origina os enunciados está no passado. A população é afirmada como parceira e objeto das ações: interesse popular. O objetivo leva a marca de democracia.

Este jogo de palavras que marca as enunciações políticas é bem caracterizada por J. Rancière²⁷: “No discurso político, tudo é retomada, rejeição, remissão, reformulação, desvio e distorção, mudança de pólo”. Estas características são marcantes nos editoriais analisados, diante das diversas manifestações polêmicas que

²⁶ Op. cit.: 125.

²⁷ In: Guilhaumou; Maldidier, 1989: 63-64.

envolvem os adversários políticos. Os autores dizem que estas enunciações podem aparecer na categoria de contradição, heterogeneidade ou acontecimento.

A função polêmica seria considerada como uma rejeição ao conteúdo positivo, afirma Freda Indursky²⁸ revisando afirmações de Ducrot. “A negação polêmica, por sua vez, permite que se expressem, simultaneamente, no mesmo enunciado os pontos de vista antagônicos de dois enunciadores: o enunciado positivo é imputado a um primeiro enunciador; enquanto o negativo é atribuído a um segundo enunciador, com o qual o locutor se identifica para opor-se ao primeiro”. As diversas referências que apontam oposição, rejeição ou superação das ações feitas pelos prefeitos anteriores, marcam o caráter polêmico dos discursos políticos em questão. Freda diz que “ao mobilizar enunciados produzidos por outros enunciadores, o sujeito com eles estabelece relações ideologicamente determinadas de identidade, similaridade, divergência, conflito, antagonismo, etc.”²⁹. Estas três últimas características são marcantes no material informativo selecionado, demarcando o espaço de disputa política sobre a população, através de constantes afirmações de oposição. A relação de identidade pode ser vista como a necessidade de demarcar um perfil político e um diferencial, comum nos três governos: democrático, popular, transparente, abrangente, participativo, honesto, etc.

Bethania Mariani³⁰ diz que “espaço discursivo polêmico é um conceito formulado por Maingueneau para designar o modo como duas ou mais formações discursivas se relacionam, tendo em vista a compreensão e a especificidade dos discursos que estão sendo analisados”. Este conceito esclarece ainda mais as

²⁸ 1990: 117.

²⁹ Ibidem: 119.

³⁰ Op. cit.: 32.

observações que estão sendo feitas sobre o material analisado, reafirmando o caráter polêmico dos discursos políticos em pauta.

Consultando a obra de Maingueneau³¹, percebemos outras observações sobre a relação polêmica: “cada uma das formações discursivas dos espaço discursivo só pode traduzir como “negativas”, inaceitáveis, as unidades de sentido construídas por seu Outro, pois é através desta rejeição que cada uma define sua identidade”. Portanto, como já referimos, é na rejeição ou negação do outro que o locutor afirma sua identidade. Assim como o governo popular de Florianópolis, em Blumenau a identidade do discurso está na distinção destes governos em relação aos anteriores, enfatizados em vários enunciados já exemplificados.

Maingueneau faz outras observações sobre a polêmica discursiva:

Não existe, pois polêmica “em si” que possa ser abstraída dos discursos considerados: o discurso constrói, em um mesmo movimento, sua identidade e sua relação com os discursos, os quais lhe permitem estabelecê-la. Parece que, enquanto certas formações discursivas se desenvolvem, mantendo certa indiferença em relação àqueles que compartilham o mesmo campo, outras estão constantemente envolvidas em controvérsias. Não se deve concluir, entretanto, que seja preciso distinguir entre formações discursivas que necessitam confrontar-se com suas concorrentes e outras que se desenvolvem isoladamente.

Este esclarecimento do autor aponta mais complexidades para o analista do discurso, uma vez que a trama de relações que se estabelece a partir dos enunciados investigados indicam diferentes caminhos de avaliação. Mas o discurso polêmico, tanto na sua formação de identidade quanto nas relação com os outros discursos, é marcado de controvérsias que deixam dúvidas para aquele que procura rotular o enunciador.

³¹ Op. cit.: 122.

Retomando o editorial da publicação de Prestação de Contas da Prefeitura de Blumenau, percebe-se que ele encerra de maneira enfática: “Enfim, contra fatos não existem argumentos. A verdade é que o Governo Popular está trabalhando, com honestidade, dedicação e competência, para construir uma Blumenau mais justa e mais humana para você”. Mais afirmações que desafiam os opositores, não deixando dúvidas sobre sua performance governamental. O povo aparece como alvo das benfeitorias, mas que diretamente estão dirigidas para os adversários. Seria como uma equação: (eu) ≠ (deles) + (tu). Respectivamente referimos ao governo popular, outros governos e população. O resultado é o “nós exclusivo”, como já vimos anteriormente. A melhor forma de governo é aquela que atende aos interesses da população. A relação é entre eu, eles e tu. Nesta triangulação se estabelece o embate político, mas é claro, priorizando o recado aos adversários e não somente à população. Quer dizer, sou diferente dos outros que governaram mas priorizo os interesses do povo. A população intervém e participa do governo, ao contrário daqueles que nos antecederam.

Bethania Mariani³² comenta a utilização de fatos históricos para promoção, como uma prática comum dos governantes para tirar proveito da opinião pública:

As correntes políticas hegemônicas, através da comemoração de datas e personalidades revolucionárias, etc., estão sempre mobilizando a memória social em seu próprio proveito, i.e., buscam confirmar suas posições ao mesmo tempo em que promovem a negação das idéias dos adversários. Através da reatualização ou apagamento de determinados acontecimentos, movimento histórico que se realiza também no confronto polêmico entre as formações discursivas, vai sendo tecida a direção da trama dos sentidos políticos.

³² Op. cit.: 32.

Os exemplos desta mobilização em torno de fatos políticos são as próprias campanhas de Prestação de Contas. Blumenau aproveitou os primeiros seis meses de governo. Porto Alegre fez um balanço dos quatro anos da gestão do prefeito Olívio Dutra e do então vice-prefeito Tarso Genro. Em Florianópolis a campanha girou em torno dos primeiros dois anos da Administração Popular, coincidindo a Prestação de Contas com as comemorações do aniversário da cidade, associando a data histórica para o município com as benfeitorias que o novo governo estava fazendo para a capital de Santa Catarina.

3.4 Porto Alegre: pioneirismo em campanhas de Prestação de Contas

A Administração Popular de Porto Alegre, uma das primeiras cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil, foi pioneira em implantar a política de prestação de contas. Foi a partir da experiência bem sucedida na capital gaúcha, hoje no terceiro mandato consecutivo, que este modelo de gestão inspirou outras prefeituras. O editorial da revista de Prestação de Contas, assinado pelo prefeito Olívio Dutra (1989-1992), afirma a situação de referência: “Esta relação franca e democrática tornou-se um parâmetro para outras cidades”.

Percebe-se que a identidade do sujeito do discurso é bastante afirmativa enquanto modelo de gestão. Fomos os primeiros a fazer isto, somos um exemplo. Percebam como a auto-afirmação é constante em vários enunciados. “Há quatro anos a população de Porto Alegre teve a coragem de mudar. Apostou na construção de uma cidade melhor, com participação e democracia. Elegeram uma nova forma de governar”. Quer dizer, nós somos diferentes, nós sabemos fazer as transformações

e melhorias que a cidade desejava. Para isto ouvimos o povo e governamos com ele. Esta característica discursiva é típica do discurso fundador, já definido anteriormente. Esta experiência política nós que introduzimos na administração pública. Nós criamos e desenvolvemos um modelo de gestão municipal. O fato de discursivamente firmar a parceria (nós somos diferentes, nós inovamos e criamos) reafirma o caráter fundador do discurso do governo. Uma afirmação visível na Prestação de Contas, demonstrando também o interesse em continuar o modelo de gestão através do sucessor..

“A Administração Popular está prestando contas não do que fez pela cidade, mas do que conseguiu realizar junto com os cidadãos”. Neste enunciado percebe-se que o governo não só ouviu a população, mas a considera parceira de gestão. Nas outras prefeituras, o discurso estava mais dirigido aos adversários. Aqui a mensagem é fundadora e demonstra parceria: nós inovamos e governamos com o povo. A equação seria: (eu) + (tu) ≠ (deles) = (nós). O sujeito é eu (governo) + tu (povo) = nós inclusivo. Eles (outros governos) não desenvolveram este processo. Portanto somos diferentes. Nós é que fundamos este modelo de administração pública. Excluimos eles deste sistema (nós – eles). O locutor (eu/governo) está incluindo o alocutário (tu/povo) nos seus enunciados. É o nós inclusivo (eu + tu) diferente deles. Ou seja, eles não te incluíam no modelo de gestão. Não ouviam o povo e não governavam com ele. Percebe-se que o discurso também é voltado para os adversários, mas de maneira mais indireta que os outros governos populares. A mensagem não é somente de ruptura, mas principalmente de inovação. Funda um novo modelo de gestão; para isto ouvimos o povo e governamos com ele. O sujeito do enunciado traz o interlocutor para a discussão. A relação locutor/alocutário

demonstra parceria. É operada discursivamente pelo jogo de pronomes. “Nós somos diferentes”. O “nós” aqui significa eu + tu = governo + povo. O governo demonstra que trabalha junto, é participativo. Os enunciados apontam para uma terceira pessoa (o não-sujeito, segundo Benveniste). Mas o discurso caracterizado pelo “nós inclusivo” aponta para um sujeito coletivo. É ação do sujeito/governo junto com o povo/alocutário, formando a terceira pessoa discursiva. Eu (governo) sou aquele que veio para trabalhar junto contigo (povo), formando um modelo diferentes deles (outros governos). Não estou falando para eles (meus antecessores), mas a mensagem para eles está presente nos meus enunciados. É a reafirmação do caráter fundador do discurso, através de vários enunciados.

Bethania Mariani³³ propõe uma outra maneira de para se pensar o discurso fundador, na ótica de Orlandi (1993):

É através da noção de “discurso fundador”, um aspecto particular do trabalho de memória, conforme proposta de Orlandi (1993). Discursos fundadores “são espaços da identidade histórica: é memória temporalizada, que se apresenta como institucional, legítima” (Orlandi, idem, p. 13). A um discurso fundador – institucionalizado e repetido em livros escolares, em falas oficiais, etc. –, em geral, estão associados enunciados cristalizados, imobilizados em sua materialidade discursiva, fixando tanto o ‘texto’ quanto a ‘história’. Ou ainda, é a fixação da leitura de um acontecimento como documento.

Portanto, a identidade histórica, a institucionalização de um modelo de gestão, a legitimidade da parceria com o povo, demonstrando inovação ao invés de uma reedição do passado, são características discursivas que demonstram o caráter fundador do discurso do governo popular porto-alegrense. Mas por outro lado, ao

³³ Op. cit.: 29.

estabelecer a controvérsia com os governos anteriores sobre o modelo de gestão, afirmando seus aspectos inovadores de administração pública, também pode ser qualificado como um discurso polêmico. Pois como diz Maingueneau³⁴ “a polêmica não se instaura de imediato; ela só se legitima ao aparecer como a repetição de uma série de outras que definem a própria “memória polêmica” de uma formação discursiva”.

O fazer político é sempre um ato polêmico. Principalmente para aquele que está no governo, pois nem sempre consegue contentar todos os segmentos da população. Quem governa está sempre produzindo sentidos junto ao povo, ou imagem na ótica da comunicação. O ex-prefeito de Florianópolis, Sérgio Grandó, afirmava nas suas manifestações que governar é estabelecer prioridades, saber administrar as demandas sociais. Também dizia, conscientemente, que jamais um governo vai esgotar suas possibilidades de gestão, pois um governo que faz tudo esgota a necessidade de renovação ou continuidade da política. Elimina outras perspectivas de ação do futuro administrador público. Portanto, a polêmica sempre estará presente nas práticas governamentais. Assim, o discurso político é eminentemente polêmico. Mesmo um governo de continuidade, ele instaura uma nova polêmica. É um ciclo que começa com o sistema de governo, com o ato de governar, com a governabilidade, que ao assumir o poder estabelece uma polêmica. O ato de ruptura com o seu antecessor instaura uma nova polêmica, agora manifestada pelo novo modelo de gestão. Assim segue a inesgotável polêmica política, manifestada constantemente nos enunciados em questão dos três governos populares.

³⁴ Op. cit.: 124.

Como já referimos, o discurso não nasce nele mesmo, mas em outro discurso. Nesta perspectiva, pode estabelecer múltiplas relações. Entre elas, as que enquadramos como fundação e polêmica, considerando as características já apontadas. O estilo discursivo da Administração Popular de Porto Alegre, ganha continuidade na medida em que o governo vai firmando-se no poder, conquistando uma hegemonia política há mais de dez anos. Com isto também contribui para a construção de uma memória coletiva, atingindo socialmente um espaço majoritário. Assim, a imagem, ou a produção de sentidos junto à população, traz uma resposta bastante positiva do governo, considerando a afirmação nas urnas e nas pesquisas de opinião. O discurso, que no começo era de ruptura (coragem de mudar), passa a ser de continuidade, a medida que o outro passa a ser próprio partido no poder. Ou seja, o discurso do governo Tarso Genro é a continuidade do prefeito anterior, Olívio Dutra. Atualmente, o prefeito Raul Pont, mantém a mesma similaridade ideológica de quanto era vice no governo de Tarso Genro. A memória dos outros governos, anteriores à Administração Popular, vai ficando esquecida, fragilizando-se pelo longo tempo sem desfrutar do poder.

Como diz Maingueneau³⁵, com o passar do tempo o discurso vai absorvendo determinadas tradições:

Mas um discurso supõe mais que uma memória das controvérsias que lhe são exteriores; à medida em que aumenta o corpus de suas próprias enunciações, com o passar do tempo e com a sucessão das gerações de enunciadores, vê-se desenvolver uma memória polêmica interna. Dessa forma, o discurso é mobilizado por duas tradições: a que o funda e a que ele mesmo, pouco a pouco, instaura. Ao cabo de certo tempo, é inevitável que parte da tradição interna atinja o mesmo estatuto da primeira, ganhando a “autoridade” necessária para as produções de seus enunciadores.

³⁵ Ibidem: 125.

Pelas observações do autor, vemos que a polêmica não se esgota. Ela percorre um ciclo desde a sua fundação, até gerar um nova polêmica, ou uma polêmica interna, a partir de novos enunciadores. A memória discursiva da prefeitura da capital gaúcha, a partir do editorial de Prestação de Contas do então prefeito Tarso Genro (segundo mandato do governo popular), mantém algumas familiaridades com o discurso fundador do prefeito Olívio Dutra, precursor discursivo. Alguns enunciados mantêm a tradição do primeiro locutor: “Esta prestação de contas, a última de nosso governo, leva ao cidadão porto-alegrense um balanço geral dos quatro anos da atual gestão da Administração Popular. Uma gestão que, mais do que ser eficiente, buscou alterar as relações de poder com a cidade”. O primeiro governo também falava na ruptura das tradicionais relações de poder, criticando seus antecessores. Da mesma forma, proclama a nova forma de governar e a autoafirmação de eficiência. Continua um discurso fundador, pois institucionaliza o modelo de gestão municipal. É a enunciação do que já é vigente. O discurso da continuidade, apontando algo que está em curso, fundamentando-se num discurso que já foi dado. A afirmação do outro discurso está nele mesmo. É o discurso falando de si próprio, voltando-se para si mesmo para reafirmar o que já foi dito.

Outra característica discursiva do segundo mandato do Governo Popular, é o discurso da continuidade. O diálogo é estabelecido com a sociedade. É para a população que dirige-se a mensagem e não para os adversários. “Como resultado desta gestão compartilhada com a sociedade...”; “Em Porto Alegre, o cidadão é instigado a controlar o poder público” ou “estimulamos a participação e a mobilização da cidadania”. São enunciados que caracterizam a parceria com a população, demonstrando que o “Outro” no discurso é a população e não os governos

anteriores como era nos demais editoriais analisados. A prefeitura, neste segundo mandato, não está tão preocupada em responder os adversários, mas sim reafirmar seu modelo de gestão.

Os enunciados citados também caracterizam a memória discursiva do governo, ou seja, com o tempo, o diálogo vai intensificando-se para outro interlocutor. Deixa de lado os adversários e passa intensificar o contato direto com a população, que já assimilou o perfil político do governo popular. O embate muda de rumo. Agora é voltado para o interesse popular.

Julgamos importante demonstrar esta evolução discursiva, comparando mensagens em diferentes contextos enunciativos. Isto mais uma vez comprova que o discurso sempre está ligado a diversos fatores: históricos, ideológicos, posições de poder, entre outros. Ao eleger alguns parâmetros para análise, manipulamos algumas possibilidades de investigação. Mas como o fazer científico nunca chega à totalidade, algumas questões deixaram de ser consideradas. A Análise do Discurso, enquanto ciência em constante evolução, propõe inúmeras alternativas para o pesquisador. Temos consciência de que ainda esgotamos superficialmente este objeto, face a complexidade e abrangência do material coletado, mas sem dúvida contribuimos significativamente para enriquecer seu repertório.

4 AS DEMAIS INSTÂNCIAS DE PRODUÇÃO DISCURSIVA

Para melhor compreender a importância da comunicação governamental na sustentação do poder, é preciso conhecer como está organizada. Como já dissemos no primeiro capítulo, conhecer a política de comunicação de um governo é uma forma de saber como ele se apresenta para a sociedade. Portanto, é a partir da análise da estrutura funcional dos órgãos de comunicação e de seus principais produtos e serviços que se percebe como os discursos dos governantes são repassados para a população, pois tratam-se dos instrumentos onde eles se materializam. Através disto é possível perceber alguns níveis de relacionamento que o poder público está se propondo com a sociedade, pois a dinâmica de sua comunicação traduz o modelo interativo idealizado pelo governo. As campanhas de Prestação de Contas foram eleitas como principal ação de comunicação dos governos em questão, entendida através da Análise do Discurso como o modo de falar de cada gestão. Agora temos que expandir a pesquisa para outras instâncias comunicativas, para compreender a política de comunicação governamental dos partidos de esquerda nos referidos governos municipais. Não basta restringir a análise sobre os informativos das campanhas de Prestação de Contas, pois temos que conhecer as demais técnicas comunicativas particularmente adotadas.

Propor isto também é uma forma de complementar a análise discursiva desenvolvida neste trabalho, que mesmo com o foco centrado nas referidas campanhas, não pode ignorar as demais práticas comunicativas que disputam espaço nas correntes de formação da opinião pública. Mesmo que esta abordagem não objetive analisar os demais discursos de governo nas suas demais mensagens institucionais, é válido apresentar as demais iniciativas que complementam o complexo quadro de interação governamental com seus diversos agentes sociais.

Já comentamos nos primeiros capítulos que os discursos governamentais, através de seus diversos instrumentos de comunicação, disputam espaço junto aos discursos hegemônicos, principalmente aqueles gerados pela mídia. Ao descrever as estruturas de comunicação governamental e relatar seus principais produtos e serviços, estamos conhecendo os demais esforços da esquerda governante em ocupar espaços neste complexo cenário de formação do imaginário popular. Tratam-se dos demais investimentos em comunicação para conquistar uma imagem que identifique cada gestão. Ou ainda, na ótica da AD, são os demais instrumentos discursivos que produzem sentidos junto à população.

A proposta neste capítulo é apresentar a política de comunicação de cada governo; como cada um lida com a questão da imagem; as estruturas funcionais e os principais produtos e serviços que atuam como demais instâncias de materialização discursiva. Será um quadro descritivo que complementa as destacadas Campanhas de Prestação de Contas, eleitas como o principal esforço dos governos populares em demarcar suas diretrizes políticas. Também é uma forma de visualizar na prática os pressupostos teóricos da comunicação institucional/governamental que discutimos

nos primeiros capítulos, principalmente no que se refere às políticas de comunicação adotadas por cada governo.

O relato inicia pela Prefeitura de Porto Alegre, na sua primeira gestão democrática popular, iniciada em 1989 pela Frente Popular. Este projeto político e comunicativo foi pioneiro no país, pois foi uma das primeiras prefeituras conquistadas pelo Partido dos Trabalhadores em importantes cidades brasileiras. Vale lembrar que no mesmo ano o partido conquistou a prefeitura de São Paulo. Mas foi o êxito da experiência gaúcha que influenciou os demais governos de esquerda que se sucederam em Florianópolis (1993) e Blumenau (1997). Esta complexa e pioneira estrutura de comunicação repercutiu nacionalmente, sendo atribuída por muitos como um dos principais fatores para o êxito petista no governo da capital gaúcha. A pesquisa neste capítulo também é dirigida para os demais governos municipais em foco nesta dissertação, mas o maior volume informativo recai sobre Porto Alegre, justamente pela dinâmica comunicativa. Tratam-se de estudos empíricos para ilustrar a temática desenvolvida neste trabalho, cujo relato descritivo é fruto de entrevistas, vivências e pesquisas sobre o material institucional gerado pelas prefeituras, tais como documentos, organogramas, projetos, publicações, etc.

O governo de Porto Alegre é mais explorado não somente pelo fato de ser o precursor da esquerda em governos municipais, mas pelo aspecto inovador de sua estrutura comunicativa. É claro que a complexidade de públicos institucionais, com uma população superior às demais cidades citadas, oferece maiores elementos de abordagem. A isto soma-se o fato do pesquisador conviver e dedicar-se com mais intensidade ao modelo comunicativo da capital gaúcha, que apresentou resultados mais palpáveis na gestão da comunicação.

4.1 A comunicação da Prefeitura de Porto Alegre destaca-se nacionalmente

O sistema de comunicação implantado na Prefeitura Municipal de Porto Alegre a partir de 1989, na gestão do petista Olívio Dutra, foi inovador pelas diretrizes políticas apresentadas e pelos investimentos realizados no setor. Centralizando política e estrategicamente a comunicação institucional numa estrutura redimensionada no Gabinete do Prefeito, com porte e status de Secretaria de Governo, as ações foram unificadas no sentido de trabalhar integralmente a imagem da administração municipal.

Os sistemas anteriores caracterizavam-se pela dispersão de objetivos e de recursos, uma vez que as estruturas de comunicação eram independentes, instaladas nos gabinetes dos secretários municipais. A comunicação era direcionada no sentido de atender a necessidades imediatas das secretarias e principalmente dos secretários, que desejavam buscar espaços na mídia para sustentação de seus projetos políticos. Isto provocava uma imagem difusa da instituição, gerando perda de credibilidade junto à opinião pública, pois a fragmentação de mensagens prejudicava a unidade de governo.

Com o novo governo municipal veio uma proposta centralizada estruturalmente, mas integradora operacionalmente, onde as unidades municipais seriam atendidas por profissionais de comunicação sintonizados com a estrutura central. Desta forma foi possível padronizar as ações de comunicação, trabalhando uniformemente a imagem organizacional. Além disso ampliou-se as possibilidades

de serviços em comunicação, com as secretarias sendo atendidas não só por jornalistas, mas por relações públicas e profissionais de publicidade e propaganda, entre outros especialistas. Este processo inovador foi decisivo na sustentação de governo, tanto é que pela primeira vez na história do município um partido permaneceu vários anos no poder pelo desejo da maioria da população.

Este sistema de comunicação institucional foi apresentado e discutido em vários eventos nacionais. Tanto é que por iniciativa da Prefeitura de Porto Alegre, foi criado em 1994 o Fórum Nacional de Assessores de Comunicação de Prefeituras, congregando esforços na superação de problemas comuns aos municípios e mantendo um freqüente intercâmbio de informações e projetos.

Uma característica da comunicação na prefeitura é o tratamento dado às informações, pois propõe uma prática despersonalizada. Ao evitar o culto ao homem público, a proposta é destacar a coletividade do governo popular, evitando particularizadas projeções.

4.1.1 A Política de Comunicação

Antes de implantar sua Coordenadoria de Comunicação, o governo popular nomeou uma comissão técnica para traçar as diretrizes para o setor, buscando um afinamento ideológico com o projeto político da esquerda gaúcha. A equipe inicialmente pesquisou e diagnosticou a comunicação dos governos anteriores, para então propor uma nova estratégia de atuação. O documento gerado pela comissão, afirma que a política para o setor é voltada para a mobilização dos “recursos

humanos e materiais da prefeitura, a partir de diretrizes administrativas, metodológicas e operacionais, inseridas na base administrativa e institucional do município”¹.

Política de comunicação é definida como “a forma planejada e científica de usar sinergicamente a comunicação como um dos meios para atingir – de maneira mais eficiente – os objetivos que a instituição se propõe”. É vista também como “o conjunto de diretrizes que orientam um sistema de atividades de comunicação e que condicionam as normas, o planejamento e a execução deste tipo de prática social”².

A necessidade de uma política de comunicação surge por vários motivos, conforme justificam seus idealizadores:

A existência de uma diversidade muito grande de públicos (internos e externos), com os quais a instituição precisa estar em comunicação; o fato de que é preciso haver uma unidade de ações comunicativas; a necessidade de haver comunicação, da forma mais indicada, com todos os públicos, de acordo com seu papel face à instituição; a necessidade de integrar as distintas ferramentas de comunicação existentes.

A proposta também é justificada pela diversidade de públicos institucionais em diferentes agrupamentos, o que exige a sistematização das ações de comunicação, enviando mensagens diferenciadas para cada modalidade de público. Cada um deles possui uma linguagem própria, com conceitos estéticos distintos. Requer tratamentos específicos, mas sem quebrar a unidade global comunicativa da instituição.

¹ Citação extraída do documento de apresentação do projeto de comunicação do governo, elaborado pela comissão de implantação.

² Idem.

Esta unidade em comunicação é fundamental para que as informações transmitidas não se choquem. É preciso saber o que, quando, como, por que e a quem comunicar. É fundamental que toda a comunicação pública institucional, respeite uma unidade que centralize os diferentes conceitos de cada peça de comunicação. Toda a ação deve complementar este sentido de unidade, como função cumulativa, sem contradições.

As diretrizes políticas para comunicação foram definidas para: “construir uma relação da prefeitura com os cidadãos; concentração de esforços e otimização do uso dos recursos disponíveis; modernização das funções políticas e administrativas mediadas pela comunicação interna e externa; entre outros”.

Já as diretrizes administrativas voltaram-se para: “centralizar e coordenar os recursos materiais e humanos utilizados em atividades públicas de comunicação da prefeitura; orientar política e tecnicamente o aproveitamento destes recursos, prestando serviços às diversas unidades municipais indiscriminadamente; coordenar todas as iniciativas de comunicação em todos os órgãos; uniformizar a programação visual da comunicação interna e externa”.

Listadas as principais ações que fundamentam a política de comunicação implantada na Prefeitura de Porto Alegre, que reconheceu o caráter estratégico da comunicação e priorizou este setor no governo da Administração Popular, vamos ver como consideram a questão da imagem, como forma de complementar empiricamente alguns conceitos formulados nos primeiros capítulos.

4.1.2 A questão da imagem governamental

Utilizando conceitos semelhantes aos que relacionamos no início deste trabalho, a Prefeitura de Porto Alegre discute a importância da imagem governamental através de seminários com o secretariado. Busca dar uma unidade às manifestações públicas do colegiado, reconhecendo a necessidade de buscar um afinamento interno para que a comunicação sustente a marca e o perfil de governo. “Calcadas na ideologia que sustenta o projeto político do governo popular, esta triangulação é que orienta o discurso político, materializado nas diversas peças de comunicação”, afirmam através de um documento interno produzido para as lideranças do governo.

Considerando a imagem como “um quadro mental formado a partir de informações selecionadas subjetivamente pelo consumidor/cidadão”, a coordenadoria de comunicação intervém na “criação” dessa imagem, através da manutenção de um perfil de governo definido e de uma marca forte. O perfil assenta-se em atitudes políticas, devidamente informadas pela ideologia; e a marca apoia-se na ideologia e nas técnicas de comunicação, devendo traduzir de forma ampliada o “conteúdo” do perfil³. “Como elementos indissociáveis que se complementam, marca e perfil geram uma determinada imagem que nascerá do discurso político. Sua eficácia depende do apoio da comunicação, que converte suas ações para a marca que só existirá se o perfil for efetivamente sustentado”⁴.

³ Extraídas do documento elaborado pela Coordenadoria de Comunicação para discutir com o colegiado a questão da imagem governamental.

⁴ Idem.

A comunicação, como parte indissociável neste processo, desenvolve ferramentas e estratégias que lhe dão especificidade e a distinguem. A política de comunicação adotada vai apoiar-se na estratégia, que se desdobra em ações, que revelam um perfil, que se evidencia pela marca. Dessa sinergia é que nascerá a imagem, definem os teóricos da comunicação municipal.

A comunicação então produzirá um reconhecimento real, de como estão sendo administrados os recursos disponíveis. Parte da conduta da administração municipal capaz de produzir relações que envolvam todos os setores da sociedade. Por isso a política de comunicação deve ser deduzida a partir da estratégia geral de governo. Por isso não basta estarem munidos de informação. Elas devem expressar um nexo correspondente à proposta política de governo. “Assim, a construção da imagem passa pelos pressupostos éticos e políticos definidos na forma de governar, mas exige o exercício de uma comunicação atenta aos aspectos subjetivos da vivência popular, às suas formas de pensar, perceber e imaginar”. A partir desta afirmação, percebe-se onde e como se fundamentam os discursos de governo. As preocupações com o interlocutor, ou seja, quem recebe a mensagem e suas particularidades conjunturais, também é um indício de que as questões referidas teoricamente nos primeiros capítulos estão sendo colocadas em prática.

4.1.3 O funcionamento da Coordenação de Comunicação Social

Com um organograma bem definido, a Coordenadoria de Comunicação Social, ligada ao Gabinete do Prefeito, mobilizava quase cem profissionais nas suas rotinas. Possuía uma coordenação geral que propunha-se fosse orientada por um Conselho

Técnico-Político de Comunicação. No segundo escalão estavam quatro coordenadorias: jornalismo; relações públicas; projetos especiais; e produção.

COORDENADORIA GERAL – As atribuições básicas da coordenação são: estabelecer objetivos táticos e estratégicos e diretrizes políticas e técnicas, traduzindo a política da Administração Popular; formular políticas públicas de comunicação; pautar, conforme a linha política adotada pela Administração, as intervenções públicas do secretariado e do primeiro escalão, apontando eixos temáticos que traduzam objetivos estratégicos de governo; coordenar o planejamento e as funções executivas de todas as áreas do projeto de comunicação.

COORDENAÇÃO DE JORNALISMO – Tem as funções de produzir e distribuir informações jornalísticas para os meios de comunicação; sistematizar o acesso à imprensa de porta-vozes da Prefeitura; coordenar a produção fotográfica, atendendo as necessidades internas; manter arquivo de material jornalístico, fotográfico e de áudio e vídeo; coordenar a produção de entrevistas nos meios de comunicação; monitorar manifestações dos meios de comunicação de massa sobre temas que envolvam os interesses do município e da prefeitura; planejar, desenvolver e/ou assessorar a produção de publicações de caráter jornalístico dirigidas ao público interno e externo.

Produtos e serviços:

Fotojornalismo – Documentação jornalística de eventos de interesse da Administração.

Fotografia técnica – Documentação técnica, orientada pela respectiva área de interesse, para registro visual e documentação.

Serviços de laboratório – Revelação de filmes, cópias, ampliações e reprodução fotográfica em preto e branco.

Arquivo de fotografia – Arquivo técnico da produção.

Fotografia publicitária – Produção de fotos para cartazes, folders e outras peças publicitárias.

Cobertura jornalística – Equipe de repórteres/setoristas cobrindo, sistematicamente, todas as ações rotineiras e/ou especiais da prefeitura.

Central de Textos – Equipe de redatores encarregados de revisar todo o material produzido pelos repórteres, padronizando a qualidade em forma e conteúdo.

Material para a imprensa – Distribuição de material jornalístico (releases, informes, fotos, etc.) para jornais da capital, escritórios de representação e sucursais. Material formatado em lauda padrão. Distribuição diária até 15 horas.

Material para rádio e TV – Distribuição de material jornalístico para as emissoras de rádio e TV da capital, formatado em lauda padrão.

Sinopse dos jornais locais – Resumo das principais matérias de interesse político ou administrativo. Produção diária, com distribuição às secretarias até 8h30min.

Taxação dos jornais locais – Cópia de recortes das matérias de interesse político e administrativo veiculadas na imprensa. Produção diária, distribuída com a sinopse.

Taxação dos jornais nacionais – Cópias de recortes de matérias de interesse político ou administrativo veiculadas nos jornais nacionais. Distribuição restrita até às 18 horas.

Agendas do prefeito e vice – Distribuição diária a todas as secretarias até às 8h30min do dia em curso e para os veículos de comunicação até às 15 horas do dia anterior.

Entrevista coletiva “Espaço Imprensa” – Preparação da entrevista coletiva semanal, concedida ordinariamente pelo prefeito, todas as quartas-feiras, às 15 horas.

Produção e monitoração de áudio e vídeo – Acompanhamento dos principais programas de rádio e televisão, das 7 às 24 horas. Produção de entrevistas de assuntos de interesse da Administração, com integrantes dos primeiros escalões. Resposta imediata a denúncias e/ou críticas, mediante localização e contato com os dirigentes. Gravação e transcrição das matérias de interesse com posterior distribuição aos setores interessados.

Relatório geral – Sinopse de todos os releases e informes distribuídos aos veículos de comunicação. Produção diária, distribuição às secretarias até às 8h30min.

Monitoração de releases – Controle quinzenal do aproveitamento dos releases emitidos.

Jornal “Porto Alegre Agora” – Produção, redação e edição de jornal da Administração Popular. Mensal, tiragem média de 30 mil exemplares.

Boletins “Repórter” – Produção, redação e edição dos informativos voltados para as atividades específicas e externas de cada secretaria/órgão.

Produção de respostas – Análises dos jornais locais. Produção de respostas às críticas e/ou denúncias publicadas pelos jornais, desde que não comportem matéria jornalística. Estava projetada a implantação um serviço de acompanhamento editorial dos jornais locais.

Assessoria – Assessoramento aos dirigentes municipais nas suas relações diretas com os meios de comunicação.

COORDENAÇÃO DE RELAÇÕES PÚBLICAS – Planeja e coordena as atividades de Relações Públicas da Prefeitura e assessora na solução de problemas institucionais junto à opinião pública. Tinha outras atribuições: planejar, executar e/ou supervisionar projetos de comunicação das atividades especiais de governo, juntamente com a Coordenação de Projetos Especiais; coordenar o planejamento das promoções, eventos e inaugurações municipais/institucionais, apoiando operacionalmente; planejar e executar projetos de comunicação para as unidades municipais; coordenar o cerimonial do prefeito e vice e nas secretarias; acompanhar a produção das agendas do prefeito e vice e assessorá-los nos compromissos sociais; coordenar a distribuição dos informativos produzidos.

Produtos e serviços:

Agenda – Redação e conferência das agendas do prefeito e vice.

Calendário de eventos – Elaboração de um informativo com a programação de eventos da Prefeitura.

Eventos – Planejamento e assessoria nos eventos produzidos pelos órgãos municipais.

Patrocínios – Agenciamento de patrocínios para eventos, projetos e promoções da prefeitura.

Cerimonial – Assessora a recepção de visitantes especiais e autoridades que envolvam protocolo e procedimentos especiais.

Acompanhamento – Acompanha autoridades municipais em eventos especiais.

Assessoria especial – Orientação às autoridades municipais quanto à indumentária, atitudes e comportamentos especiais.

Relações especiais – planejamento de relacionamento com públicos específicos, controle e valorização de efemérides, datas, eventos.

Correspondência especial – Assessoramento na seleção e análise de correspondência e produção de respostas que envolvam aspectos protocolares ou significativos na formação da imagem institucional.

Distribuição de material – Auxilia o planejamento da distribuição de informativos para público interno e externo.

Relações comunitárias – Apoio às atividades da Coordenação de Relações com a Comunidade, especialmente no Orçamento Participativo, desenvolvendo plano de comunicação específico.

Cadastro – Gerenciamento de cadastro com entidades e personalidades de interesse institucional.

Arquivo – Organiza arquivo do material gráfico produzido.

COORDENAÇÃO DE PROJETOS ESPECIAIS – Funcionando como um órgão estratégico na Coordenadoria de Comunicação Social, este setor planeja, desenvolve e executa projetos de comunicação em ações especiais de governo. Também é responsável pelas pesquisas de opinião pública, buscando avaliar o julgamento popular sobre o desempenho da Prefeitura. Faz uma documentação sistemática da atuação e experiência da Administração Popular.

Produtos e Serviços:

Projetos setoriais – Planejamento e desenvolvimento de planos de comunicação para atividades específicas dos órgãos municipais, enquadrando-os nos objetivos estratégicos e táticos do governo.

Patrocínios – Auxiliar à Coordenadoria de R.P. na busca de patrocínios.

Campanhas publicitárias – Planejamento e desenvolvimento de campanhas publicitárias. Define mídias adequadas e assessora o relacionamento com o meio publicitário. Adequa os conteúdos aos objetivos de governo.

Cadastro – Auxiliar o setor de R.P. na manutenção cadastral.

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO – Coordena a utilização dos recursos de áudio, vídeo e gráficos disponíveis na prefeitura. Também gerencia a gráfica municipal. Assessora na contratação de serviços de terceiros, supervisionando e qualificando trabalhos publicitários. Assessora tecnicamente o desenvolvimento e execução de planos de comunicação em nível publicitário.

Produtos e Serviços:

Campanhas – Criação e produção de campanhas publicitárias relativas aos projetos de comunicação.

Produção de cartazes e folhetos – Supervisionar os materiais produzidos internamente ou por terceiros.

Produção de materiais especiais – Material publicitário e/ou informativo com produção não periódica.

Planejamento visual – Disciplina e uniformiza o uso da marca da Administração Popular, produzindo peças gráficas.

Rádio Cidade Viva – Produz um programa informativo diário de 3 minutos que é veiculado diariamente em 5 emissoras de rádio.

TV Cidade Viva – Programa informativo e publicitário que é produzido semanalmente com duração de 3 minutos. Veiculação em todas as emissoras de televisão da capital.

Vídeos institucionais – Produção de vídeos institucionais sobre temas de interesse da Administração Popular, para todas as unidades municipais.

Arquivo de imagens – Mantém um banco de imagens em vídeo.

Produção de spots e VTs – Produção de áudio e vídeo para utilização em unidades multimídia.

Serviços gráficos – Execução de serviços de impressão e fotolitos na gráfica municipal.

Publicidade legal – Publicação de editais com padronização e tratamento publicitário.

Além desta estrutura operacional utilizada pela Coordenadoria de Comunicação da Prefeitura de Porto Alegre no primeiro mandato popular, foram planejados dois órgãos consultivos para respaldar as ações de governo neste setor: Conselho Técnico-Político de Comunicação e Conselho Municipal de Comunicação. O primeiro teria a participação de profissionais e técnicos da área de comunicação, não remunerados, que fariam reuniões periódicas para avaliação crítica da política de comunicação da Prefeitura. Já o Conselho Municipal de Comunicação seria

integrado por representantes da sociedade civil, objetivando avaliar o desempenho e a democratização dos meios de comunicação de massa. Este tipo de ação foi recomendada nacionalmente para utilização em outras prefeituras, por deliberação dos participantes do II Encontro Nacional de Assessores de Comunicação de Prefeituras, ocorrido no mês de julho de 1995, em Salvador.

4.2 Florianópolis: transformação de Assessoria de Imprensa em Coordenadoria de Comunicação

Na Prefeitura de Florianópolis viveu-se uma nova experiência a partir de 1993, com o governo da Administração Popular. A Assessoria de Imprensa, vinculada ao Gabinete do Prefeito, passou a assumir funções mais amplas, assumindo o papel de Coordenadoria de Comunicação Social. Ampliando o universo de trabalho, o setor foi recebendo investimentos. Com o redimensionamento do espaço físico, novos equipamentos, mais recursos humanos, a nova estrutura passou a dar um maior suporte às ações de comunicação institucional, assumindo o gerenciamento do processo.

Apesar do projeto implantado ser parcialmente inspirado no esquema de trabalho da Prefeitura de Porto Alegre, a política de comunicação local não adotou um sistema totalmente centralizado. Algumas secretarias mantiveram suas assessorias de imprensa, cujo trabalho normalmente era integrado com a Coordenadoria de Comunicação Social. A nova filosofia de trabalho buscava dar unidade às ações de comunicação da Prefeitura, unindo esforços para otimizar os recursos disponíveis. Com uma equipe limitada, em torno de

doze funcionários, as funções de comunicação não foram tão amplas quanto nos demais governos em questão. Portanto, a limitação de pessoal não possibilitou uma estrutura formalmente idealizada, mas sim uma distribuição de tarefas e funções entre o quadro técnico.

Saindo das atividades restritas de assessoria de imprensa, o novo setor administrava a publicidade institucional e assumia responsabilidades mais amplas no contexto institucional. Mesmo sem ter uma centralização de verbas, o planejamento de campanhas passava pela Coordenadoria de Comunicação. Ela também zelava pela correta aplicação dos símbolos institucionais, garantindo que a marca da Administração Popular estivesse inserida nos impressos e demais peças de comunicação. A questão da identidade visual também era orientada para os setores operacionais da Prefeitura, estimulando a correta sinalização da frota de veículos e maquinário. As placas indicadoras das obras eram padronizadas, realçando a marca “Governo Popular”. Este diferencial político era destacado, condizendo com a inversão de prioridades adotada pela administração municipal. Um destaque também era dado na sinalização das obras e campanhas de comunicação do Orçamento Participativo, valorizando a participação popular nas decisões sobre os investimentos do poder público.

A política de comunicação buscava dar unidade as ações de governo, valorizando todos os setores municipais. As gestões anteriores caracterizavam-se pela exaustiva exposição do prefeito, sem demonstrar uma preocupação mais ampla com a questão institucional. Além disso, aplicava-se uma comunicação despersonalizada, ou seja, procurava enfatizar coletivamente o governo e sua marca

“Florianópolis de Todos: Administração Popular”, do que centralizar a repercussão sobre a figura do prefeito Sérgio Grando. Ao evitar o culto à personalidade, praticava uma linguagem afinada com os diferenciais políticos do governo.

A supervisão dos trabalhos de agência de propaganda, com todas as campanhas publicitárias passando pelo aval da Coordenadoria, também contribuiu para a unidade das ações de governo, procurando a alternar a exposição na mídia dos setores estratégicos de governo. Isto também possibilitava manter periodicamente alguns anúncios em veiculação, otimizando a utilização dos recursos financeiros.

Com o tempo foram introduzidos novos serviços no setor. A nova política funcional fez com que alguns instrumentos de comunicação fossem inseridos no cotidiano institucional. O jornal **Florianópolis de Todos** e o boletim **Servidor Cidadão** são exemplos de informativos que foram adicionados nos processos comunicativos. A implantação de um sistema de monitoração de áudio e vídeo, em parte terceirizado, permitiu o acompanhamento da repercussão de notícias da Prefeitura nos meios de comunicação.

O reaparelhamento em alguns instrumentos de trabalho também gerou investimentos na capacitação de pessoal. Cursos de treinamento, principalmente na área de informática, possibilitaram que os profissionais se adequassem às novas tecnologias. Também buscava-se incentivar a participação em eventos de classe, aproximando as relações com a categoria. A Assessoria participava do Fórum Nacional de Assessores de Comunicação de Prefeituras, como proposta de integração nacional com as demais experiências municipais.

Numa tentativa de sensibilizar os dirigentes municipais para as estratégias e políticas de comunicação, promoveu-se um seminário “Governo Popular e Comunicação”. Com palestrantes vindos de outros estados, procurou-se mostrar referenciais onde as gestões democráticas estavam mais avançadas nesta área.

Apesar dos insuficientes recursos direcionados para a área de comunicação, procurou-se otimizar os investimentos, direcionando-os para campanhas institucionais temporárias. Uma das campanhas mais expressivas foi planejada em março de 1994. Justamente a campanha de Prestação de Contas, cujo principal informativo foi objeto de análise nesta dissertação. Aproveitando as comemorações do aniversário da cidade, decidiu-se mostrar o que a Administração Popular desenvolveu nos dois primeiros anos de mandato. “Pela primeira vez na cidade um governo municipal foi às ruas prestar contas dos investimentos feitos com o dinheiro dos contribuintes”, assinalam os idealizadores do projeto. Além de uma exposição em praça pública, uma série de peças de comunicação foram produzidas com o tema “Prestação de Contas 93/94 – dois anos dando conta do recado”. A campanha, cujo discurso foi analisado no capítulo anterior, direcionou grandes investimentos na mídia e outros instrumentos de comunicação, a exemplo da citada revista relatando as ações de governo, garantiu uma virada nas pesquisas de opinião pública sobre a Administração Popular. As comemorações do aniversário da cidade, com o pano de fundo da campanha institucional, ajudaram melhorar a imagem junto à opinião pública. Posteriores pesquisas apontavam a aprovação do governo popular. Uma delas, publicada pela **Folha de São Paulo**, colocava o prefeito Sérgio Grandó na 9ª colocação entre os governantes de capitais brasileiras. A comunicação foi considerada com um dos fatores de sustentação da privilegiada posição.

4.2.1 Principais produtos e serviços

Releases – Produzidos em lauda-padrão, eram encaminhados para rádios, jornais e televisão, relatando as ações e os eventos da Prefeitura.

Entrevistas – Sugestão e agenda de entrevistas na imprensa, auxiliando os dirigentes municipais na utilização de espaços jornalísticos na mídia.

Contatos com a imprensa – O setor era responsável pelo relacionamento com a imprensa, reforçando pautas e destacando assuntos institucionais através de ações diretas junto às redações, para ampliar os espaços de divulgação.

Atendimento à imprensa – Auxiliava o trabalhos dos profissionais dos meios de comunicação, facilitando o acesso às fontes municipais.

Fotografias – Produção de fotojornalismo e fotografias técnicas para documentação e registro visual nas publicações internas e imprensa.

Arquivo fotográfico – Manutenção de um arquivo da produção.

Recortes – Produção diária do *clipping*, acompanhando a veiculação de notícias de interesse da administração municipal.

Arquivo – Armazenamento da produção da assessoria de comunicação e outros temas de interesse institucional.

Monitoração de áudio e vídeo – Acompanhava a programação das rádios e televisões locais. O telejornalismo era acompanhado de forma terceirizada.

Boletim “Servidor Cidadão” – Dirigido ao funcionalismo público, era produzido de acordo com a demanda informativa para o público interno.

Jornal “Florianópolis de Todos” – Produção do jornal institucional com periodicidade indefinida. Circulação dirigida, incluindo mala-direta. Tiragem de cinco mil exemplares em média.

Programa “Em dia com a Cidade” – Produção semanal de um programa com três minutos de duração, veiculado todas as sextas-feiras nas principais rádios da capital.

Campanhas – Planejamento de campanhas institucionais, supervisionando os trabalhos da agência de propaganda e demais prestadores de serviços.

Mala-direta – Manutenção de um cadastro com endereçamentos para envio de informativos institucionais.

Identidade visual – Orientava o uso da marca da Administração Popular nos informativos, frota, sinalização de obras, impressos, entre outros instrumentos de comunicação.

Respostas – Produzia esclarecimentos e respostas às críticas veiculadas sobre a administração municipal.

Publicidade legal – Encaminhava e produzia os editais e publicações legais para os jornais.

Serviços de Agência – Administrava e supervisionava os serviços executados pela Agência de propaganda, licitadas para atender de todas as secretarias municipais.

Eventos – Apoiava a organização de eventos da administração. Agenda e planeja inaugurações.

Cerimonial – Colaborava na organização dos cerimoniais de governo

Serviços de apoio – Auxiliava o trabalho de outras unidades municipais nas demandas comunicativas.

Informativos – Produzia ou auxiliava a edição de informativos das secretarias, fornecendo fotografias e material jornalístico.

4.3 Blumenau: ampliando os serviços de comunicação

O governo da esquerda em Blumenau não foi pioneiro no território catarinense, mas nem por isso deixou de inovar seu aparato comunicativo. Após administrar por quatro anos a cidade de Florianópolis, capital do Estado, a oposição encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, assume, no ano de 1997, duas importantes cidades de Santa Catarina: Blumenau e Chapecó. Nossa análise está voltada para a primeira cidade, não somente pela disponibilidade dos dados para a pesquisa, mas pelo caráter estratégico da cidade no principal pólo têxtil do Brasil.

A prefeitura de Blumenau também resgatou a experiência de outros governos municipais de esquerda para idealizar sua estrutura comunicativa. A novidade fica por conta do trabalho interdisciplinar implantado no setor, com profissionais dedicados aos três setores da comunicação social: jornalismo, relações públicas e publicidade.

Com uma equipe inicial de 22 profissionais, a antiga estrutura de Assessoria de Imprensa, estava discutindo a transformação numa Secretaria de Comunicação Social. Em correspondência encaminhada no dia 23 de janeiro de 1997 para a Comissão de Reforma Administrativa da Prefeitura, o assessor de Comunicação Paulo Costa propõe uma nova estrutura para o setor. O organograma idealizado sugere uma Secretaria de Comunicação com divisões de Jornalismo, Relações Públicas, Publicidade e Marketing. A secretaria também criaria um Conselho de Comunicação como órgão consultivo para o setor. Os dados foram coletados nos

seis primeiros meses de gestão, o que não significa que tudo que foi projetado foi efetivamente implantado.

O documento citado afirma que a estrutura de comunicação do governo anterior "privilegiava a relação com a imprensa, concentrando numa só pessoa, no caso, o secretário ou assessor de imprensa, a responsabilidade pela decisão e realização de campanhas publicitárias sobre os atos do governo". O diagnóstico também critica a carência de ações planejadas, permanentes e sistemáticas sobre a imagem de governo. Isto ocorria em função de uma estrutura descentralizada, privilegiando alguns setores do governo ou até mesmo promovendo pessoas e não o governo como um todo. A advertência também foi dirigida para a dispersão de verbas publicitárias, que não estavam inseridas num plano global de comunicação. A descentralização dos recursos também provocava o inchamento da máquina pública, com muitos serviços terceirizados nas autarquias, secretarias e fundações.

A nova secretaria passaria a trabalhar com o conceito de comunicação integrada, utilizando para isto todas as ferramentas à disposição. Fundamentado num planejamento estratégico para o setor, as ações de comunicação passariam a ser centralizadas politicamente, otimizando a utilização dos recursos.

4.3.1 A política de comunicação

A definição da política de comunicação do governo popular blumenauense envolveu preliminarmente um planejamento estratégico para o setor, com a conseqüente elaboração de um **Manual de Comunicação do Governo Popular de**

Blumenau. O documento, editado em março de 1997, nas primeiras linhas invoca a necessidade de prestar contas à população a partir do uso da comunicação:

O compromisso do poder público com a população, beneficiária dos serviços públicos e que delegou poderes ao Governo Popular, requer a ampliação dos canais de comunicação com a comunidade, seja para prestar contas de forma permanente sobre o que é feito com o dinheiro público, seja para envolver e informar a comunidade sobre ações de governo. Aliado a isto, a comunicação tem como desafio maior criar na população um consenso a respeito de um projeto político que acreditamos ser o melhor para a cidade.

A preocupação do setor também é dirigida para "a necessidade da adoção de uma linguagem, de um discurso coerente com os compromissos assumidos no programa de governo da Frente Popular e com a prática política que busca a mudança e a transformação". Como vimos anteriormente, através dos teóricos da comunicação, os idealizadores da política de comunicação da Prefeitura igualmente direcionam seus trabalhos para a construção da imagem governamental:

Nossos princípios de transparência, participação popular, honestidade, cidadania, democratização do poder público e humanização de Blumenau, entre outros, torna-se motivo de comprometimento ainda maior no sentido de alimentar exaustivamente a opinião pública com informações necessárias para construir uma imagem que transforme em marca os princípios citados anteriormente.

O princípio da comunicação em duas vias, que discutimos no primeiro capítulo como forma buscar a sintonia de interesses com a população, também é reforçado no **Manual de Comunicação**, como percebe-se a seguir: "A comunicação não deve ser entendida e nem vista de forma unilateral, em que a comunidade assume um papel passivo de apenas receber informações. A comunicação do Governo Popular tem de ser em duas vias, incluindo aí a busca das necessidades e prioridades da população como forma de nortear nossas atividades".

Mas é na questão da transparência que o texto é mais enfático: "a transparência que deve orientar todos atos de governo, é concretizada através da ampliação de canais de comunicação com a população. Desta forma, a comunicação deve ser encarada como prioridade por todos os integrantes do governo". Ou seja, a política de comunicação tem que ser assimilada por todos os setores do governos, para que realmente possa ser eficiente e integradora.

O **Manual de Comunicação do Governo** também dedica um espaço para refletir sobre o marketing político, onde mais uma vez os conceitos de comunicação e marketing político vistos no primeiro capítulo ganham repercussão. "O marketing de governo se insere em um processo, sistemático e permanente, de projeção da imagem da administração com o objetivo de criar na comunidade uma percepção positiva sobre o Governo Popular". Esta definição está muito próxima do conceito de marketing de imagem, que vimos na ótica de Hebe Wey⁵.

Quanto aos caminhos para a implementação deste marketing de governo o documento aponta que passam "pelo direcionamento e segmentação das informações para as diferentes camadas da população, utilizando para tal os veículos e as linguagens mais adequadas para cada realidade; passam pelo planejamento e pela exposição sistemática e permanente do governo na mídia, (...) divulgadas através de testemunhos da própria comunidade; passam pelo planejamento constante das ações de governo e da divulgação destas ações", assim por diante. O interessante é ressaltar a importância da comunicação na sustentação política do governo, pois os argumentos citados, colocados na ótica do marketing político, reafirmam o uso

⁵ 1983: 23.

estratégico das ferramentas de comunicação, conforme muito enfatizamos no primeiro capítulo citando vários autores.

4.3.2 A formação da imagem

A questão da formação da imagem governamental, tema que muito tratamos no primeiro capítulo e também vimos como as outras prefeituras populares tratam o assunto, não deixa de ser menos importante no setor de comunicação de Blumenau. A defesa é bastante enfática:

A construção da imagem de governo se dá pela comunicação, em seu amplo sentido. A comunicação é um meio que deve ser utilizado de forma estratégica para atingir e provocar na opinião pública uma percepção positiva; para construir uma imagem. Neste caso imagem pode ser definida como a representação que a opinião pública faz do imaginário popular.

Portanto, o que vemos acima é não somente o reconhecimento do caráter estratégico da comunicação na formação da imagem institucional, mas principalmente a reafirmação teórica do que entende-se por imagem governamental.

No **Manual de Comunicação** ainda aparecem trechos que destacam o êxito do governo do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, ressaltando alguns aspectos: a necessidade de construir uma identidade forte, baseada na transformação e renovação; e o fato de que a imagem deve ser construída através da manutenção de um perfil de governo definido e de uma marca forte. Mas é na conclusão deste tema onde aparecem outros fatores relevantes:

A estratégia geral de governo é que vai determinar as diretrizes para a política de comunicação. Esta política terá como função incorporar em seu discurso os diferenciais predefinidos, traduzindo inovação e transformação. Por isso, a imagem que vamos construir vai depender basicamente das intervenções do governo na cidade e das prioridades elencadas pelo colegiado. A imagem que queremos construir deve ser traçada coletivamente, baseada no que a população espera de nossa gestão. As pesquisas de opinião, realizadas de forma sistemática juntos aos mais diversos segmentos da população, servirão para fornecer os subsídios necessários a definição de prioridades e conseqüente construção da imagem.

Este trecho demonstra que não restam dúvidas sobre a importância da imagem e o amplo processo que a envolve. Ressalta ainda a necessidade de ouvir o povo através de pesquisas para definir prioridades. Mas cabe esclarecer que esta é apenas uma das formas convencionais de escutar a população. O que a esquerda no poder vem fazendo de fato é governar com o povo, fazendo que ele mesmo decida as prioridades através de vários fóruns democráticos implantados em cada gestão. Este é o aspecto inovador e transformador, pois pesquisas de opinião todos os governos fazem para aferir popularidade e aceitação, mas um governo de parceria e co-responsabilidade vem sendo uma das principais marcas das administrações populares.

4.3.3 As funções da comunicação do governo

ASSESSORIA DE IMPRENSA – É o serviço e administração do fluxo de informações jornalísticas entre uma fonte de informação para os veículos de comunicação e vice-versa. Desempenhando um papel estratégico na política de comunicação institucional e, conseqüentemente, na formação da imagem do Governo Popular, a Assessoria de Imprensa também é responsável por produtos de

comunicação: edição de jornais, boletins, revistas, noticiários, produção de vídeos, clipagem, sinopses, relatórios, entre outros. Sua função visa facilitar tanto o trabalho de jornalistas como o das fontes de governo. Não pretende ser um órgão centralizador para controle da informação, mas necessita desenvolver uma centralização técnica e política para otimizar os recursos de comunicação.

Produtos e serviços:

Releases – Diariamente são produzidos informativos para a imprensa (releases) sobre os principais assuntos de interesse público gerados na Prefeitura.

Entrevistas individuais e coletivas – A equipe da Assessoria encarrega-se de sugerir e agendar entrevistas nos meios de comunicação, e de convocar a imprensa para coletivas.

Recortes – Diariamente são recortadas as matérias (*clipping*) publicadas nos jornais locais, estaduais e nacionais sobre a Prefeitura ou de seu interesse. O material é distribuído para todas as secretarias.

Monitoração de rádio – Acompanhamento diário dos programas nas emissoras de rádio locais, produzindo relatórios para as unidades da Prefeitura enfatizados nos noticiários.

Monitoração de vídeo – Acompanhamento do noticiário das emissoras de televisão, reproduzindo reportagens de interesse interno. Produção diária de relatórios para as secretarias.

Fotojornalismo – Documentação jornalística de eventos e assuntos de interesse da administração

Fotografia técnica – Documentação técnica orientada pelo setor interessado para documentação registro visual.

Arquivo de fotografia – Memória fotográfica da Prefeitura para registro histórico.

Laboratório fotográfico – Serviços de revelação de filmes, ampliação e reprodução em preto e branco.

Fotografia publicitária – Produção de fotos para cartazes, folders e outras peças gráficas.

Cobertura jornalística – equipe de repórteres cobrindo diariamente todas as áreas da Prefeitura.

Agenda do prefeito – Distribuição diária para a imprensa da agenda do prefeito

Jornais – Produção de jornais e informativos para as secretarias de governo

Relatórios – Produção de relatórios mensais sobre a repercussão da Prefeitura nos jornais, avaliando a projeção da imagem de governo através da imprensa

Produção de respostas – Redação de respostas aos jornais, visando esclarecer críticas veiculadas sobre a Prefeitura.

Internet – Junto com CPD responde solicitações encaminhadas à Prefeitura via *home page*.

Assessoria – Assessora os dirigentes municipais no relacionamento com os meios de comunicação

PUBLICIDADE E PROPAGANDA – É o serviço que coordena, planeja administra campanhas promocionais e institucionais que utilizem espaços publicitários na mídia. Também cuida da criação e produção de peças gráficas (folders, cartazes, panfletos, logomarcas, etc.) e eletrônicas (vídeos, spots, jingles, vinhetas, etc.). Coordena e supervisiona os trabalhos de agências de propaganda contratadas para o governo.

Produtos e serviços:

Central de vídeo – Registra os eventos de interesse governamental para criação de um banco de imagens com a memória institucional e para produção de documentários de peças publicitárias.

Serviços de agência – Contrata e supervisiona serviços de agências de propaganda.

Peças publicitárias – Criação e produção de peças publicitárias gráficas (cartazes, folders, anúncios, panfletos, etc.) e eletrônicos (spots e jingles para rádio, comerciais de TV, documentários, etc.).

Campanhas publicitárias – Criação e planejamento de campanhas publicitárias selecionando os recursos de mídia e levantamento de custos.

Cadastro de agências e fornecedores – Manutenção de um cadastro de prestadores de serviços

Planejamento visual – Uniformização e disciplinamento do uso da marca de governo

Pesquisas mercadológicas – Contrata pesquisas de mercado para avaliar penetração das mídias ou aceitação de produtos institucionais.

RELAÇÕES PÚBLICAS – É o serviço que administra o relacionamento estratégico do governo com públicos especiais. Planeja pesquisas de opinião pública. Assessora o cerimonial e protocolo em eventos institucionais. Planeja e assessora ações de comunicação para o público interno e externo, trabalhando integrado com os demais setores da Assessoria de Comunicação na criação e produção de instrumentos de comunicação institucional. Apoiar na organização de eventos. Mantém uma mala-direta com cadastro e listagens de públicos de interesse.

Produtos e serviços:

Mala-direta – Manutenção de cadastro de públicos de interesse político e institucional.

Cerimonial e protocolo – Planeja e orienta o cerimonial e protocolo em eventos institucionais.

Eventos – Auxilia os órgãos municipais na produção e organização de eventos.

Programas de integração – Planeja e desenvolve em conjunto com secretarias de governo programas de integração com públicos específicos.

Instrumentos de comunicação – Junto com setores de Assessoria de Imprensa e Publicidade e Propaganda, participa do planejamento e criação de instrumentos de comunicação institucionais, visando fortalecer a comunicação interna e externa

Controle de efemérides e mensagens alusivas – Envia mensagens em nome do prefeito em eventos e situações especiais.

Artigos e mensagens especiais – Produz e envia mensagens especiais para veículos de comunicação, visando o aproveitamento de espaços opinião (cartas e artigos).

Correspondência especial – Redige correspondências oficiais que exijam procedimentos especiais com públicos específicos.

Patrocínios – Auxilia no agenciamento de patrocínios e parcerias para eventos.

Material promocional – Produz, junto com setor de Publicidade e Propaganda, peças promocionais da cidade e do governo para públicos e eventos específicos

Sinopses e relatórios – Produz relatórios e documentos especiais para setores estratégicos.

Pesquisas de opinião – Planeja e supervisiona a execução de pesquisas de opinião pública para acompanhar repercussão do governo junto a opinião pública

Distribuição de material – Planeja estrategicamente a distribuição de material informativo.

O que vimos nos três sistemas de comunicação, reforça aquilo que os estudiosos dizem, ou seja, a estrutura implantada em cada empresa ou instituição vai depender do número de públicos (pessoas ou grupos de pessoas) com quem se relaciona. Naturalmente que Porto Alegre é uma metrópole mais complexa, com uma densidade populacional muito superior às demais cidades pesquisadas. Seu pioneirismo no trato com a comunicação também foi diversas vezes enfatizado, o que também justifica sua estrutura mais complexa. Mas, além disso, o fator determinante está no peso político que cada governo dá ao seu aparato comunicativo. No momento em que reconhece o caráter estratégico da comunicação, e assume coletivamente a responsabilidade de investir e potencializar o setor, suas estruturas tornam-se mais adequadas para atender às principais demandas.

A população de Florianópolis está acima de 300 mil habitantes, enquanto em Blumenau pouco supera 200 mil, mas nem por isso o governo limitou seus investimentos na comunicação governamental, se comparado à capital catarinense. A primeira impressão é a de que a gestão florianopolitana não potencializou adequadamente o setor. A estrutura ficou limitada diante do número de interlocutores do governo. Com uma equipe reduzida, não conseguiu implantar todos os projetos necessários para uma boa comunicação governamental. A visão estratégica e conceitual da comunicação aparentemente não foi assimilada

plenamente por todo o governo. Mas registre-se o mérito de ampliar o que havia anteriormente, ou seja, transformar uma Assessoria de Imprensa em uma Coordenadoria de Comunicação. A centralização técnica e política das verbas publicitárias utilizadas por todos os órgãos da Prefeitura também significou um avanço, trabalhando e disciplinando a unidade de governo e uso correto das marcas da gestão. A política de comunicação despersonalizada também representa um diferencial político, adequando à exposição do governo ao caráter de administração popular. A fragilidade aparece na limitação da estrutura, com quadro técnico e funcional insuficiente para suprir todas as demandas informativas. A alocação de verbas para o setor também não era suficiente.

Já a Prefeitura de Blumenau foi pesquisada nos seis primeiros meses de gestão, fase em que a maioria dos projetos ainda estava em implantação. Mas a estrutura apresentada, com um trabalho interdisciplinar nas três áreas da comunicação social (jornalismo, relações públicas e publicidade e propaganda), com funções definidas, uma razoável listagem de produtos e serviços, demonstra que o governo estava investindo no setor. A proposta de transformação em secretaria reafirma o valor estratégico da comunicação, numa atitude ousada para crescer ainda mais. A conceituação defendida para a política de comunicação, o tratamento dado para a questão da imagem, além de também defender seus princípios na ótica do marketing de governo, colocam a proposta comunicativa do governo popular de Blumenau condizente com a ideologia política dos partidos da Frente Popular.

Pelo que vimos na estrutura montada em Porto Alegre, o próprio relato traduz o pioneirismo e o êxito do modelo gaúcho. Tanto é, que os demais governos

analisados foram buscar nela uma referência para a gestão da comunicação. A estrutura interdisciplinar, com múltiplas funções, variados produtos e serviços, comprovam o volume de investimentos no setor. Mais de cem profissionais estavam ligados à Coordenadoria de Comunicação, outra prova da importância política da comunicação governamental. O quadro conceitual estampado nos documentos internos e a prática cotidiana da comunicação, demonstram o afinamento ideológico na gestão da comunicação. O sucesso político também pode ser comprovado pelo resultado das urnas, pois as estratégias de comunicação utilizadas ajudaram substancialmente a construção da hegemonia política do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, através de três mandatos consecutivos.

CONCLUSÃO

Esta dissertação parte da constatação de que a comunicação governamental é o principal instrumento de formação da imagem do poder público. Reconhecida tanto como um dever institucional, para dar visibilidade ao Estado, bem como um direito do cidadão, para ter acesso aos feitos públicos, ela percorre uma série de caminhos, tornando-se um complexo processo simbólico. Esses efeitos de sentidos são compreendidos como acontecimentos discursivos, onde as mensagens comunicativas funcionam como recurso de representação, causando os mais variados entendimentos nos sujeitos sociais.

A experiência comunicativa em governos municipais de esquerda permite conhecer certas particularidades da política, estabelecendo analogias a partir das suas práticas discursivas. Através dos informativos analisados nas campanhas de Prestação de Contas, comuns nas três prefeituras analisadas, foi possível identificar os embates ideológicos dos governantes, ora com o povo, ora com seus adversários. A ideologia funcionando como a base do discurso, é a forma original para dar visibilidade ao mandato e disputar a hegemonia com as demais correntes discursivas da sociedade. Nesse ponto, não podemos deixar de destacar o papel da mídia como

principal instrumento de poder, influenciando os aspectos cognitivos dos indivíduos e rearticulando os espaços sociais. Suas ações com o poder público são ambivalentes, estabelecendo trocas simbólicas através das mensagens, o que valoriza ainda mais as assessorias de comunicação. A mídia, entendida como um discurso hegemônico, articula espetáculos estéticos com o Estado. Isto não desmerece a importância da comunicação como um instrumento que deve ser utilizado para o fortalecimento da democracia e da cidadania e, principalmente, para a transparência do poder público.

Os governos estudados, através de suas políticas de comunicação, estão empenhados nas ações interativas com a sociedade, fugindo das práticas coercitivas utilizadas nos regimes ditatoriais ou dos espetáculos dos regimes sensacionalistas. Sem deixar de utilizar recursos retóricos de sedução e persuasão, incorporam outros valores na configuração de suas mensagens. A comunicação é valorizada como um elo de ligação entre o poder público e a sociedade, num processo de legitimação do mandato. É articulada como um serviço recíproco, pois disponibiliza informações do governo, ao mesmo tempo em que colhe informações da população para orientar a gestão.

Outra conclusão do trabalho é de caráter metodológico, pois não podemos deixar de reconhecer a importância da Análise do Discurso como um mecanismo para investigação dos efeitos da comunicação, principalmente na instância governamental. Por situar-se no entremeio de várias correntes científicas, ela concentra os elementos essenciais para quem dedica-se ao estudo desses fenômenos sociais.

Mesmo lidando com um bom instrumental teórico e metodológico, as particularidades da política e todos seus processos simbólicos, principalmente mediados pelos meios de comunicação, não permitem ao pesquisador esgotar todas as possibilidades investigativas. Lidar com problemas substanciais, que envolvem as articulações da esfera pública, requer a operação de vários mecanismos de análise sociológica, principalmente quando lidamos com a comunicação, reconhecida como maior fenômeno deste final de século.

O principal enfoque deste trabalho foi para o discurso das campanhas de Prestação de Contas, reconhecidas como prática de comunicação comum nos três governos municipais da esquerda. Nessa principal mensagem governamental, entendida como um acontecimento discursivo, foi possível identificar a linguagem de cada gestão, a partir dos elementos ideológicos que caracterizam a disputa política. A partir desta metodologia lingüística, compreendemos, através da Análise do Discurso, o processo de produção de sentidos de cada governo, fenômeno que em comunicação é definido como formação de imagem.

O discurso político das prefeituras de Florianópolis e Blumenau foi interpretado como fundacional, pois apresenta-se como uma nova forma de governar a cidade, a partir da sua relação com os outros discursos, ou seja, com seus adversários. Já o discurso do governo de Porto Alegre é entendido como um discurso fundador, pois se afirma como um modelo de gestão para a capital gaúcha, instaurando uma prática inovadora de relacionamento entre poder público e população. Os fatores que fundamentam essa analogia foram aprofundados no decorrer do terceiro capítulo.

Algumas hipóteses foram confirmadas neste trabalho. A primeira de que a comunicação nos governos populares funciona como instrumento para conhecimento e participação do cidadão. Os referidos governos, através de suas políticas de comunicação e de prestação de contas, valorizam o dever de informar e também o direito à informação do cidadão. Portanto, permitem maior visibilidade à gestão, ampliando suas estruturas de comunicação.

Foi através da Análise do Discurso que pudemos identificar a linguagem de cada governo. A prestação de contas, como um acontecimento de afirmação do poder público, possibilita legitimar o mandato através da transparência administrativa. As referidas campanhas, uma postura comum dos partidos em foco, são uma demonstração empírica da importância política da comunicação na construção da imagem governamental. Isso faz sentido acompanhado dos demais dispositivos de comunicação abordados no quarto capítulo, cuja descrição serviu para acrescentar elementos qualitativos e comparativos ao tratamento das prefeituras para o setor.

Este estudo não esgota o problema. A seqüência deste trabalho implicaria num estudo de recepção voltado para alguns setores da população dos municípios pesquisados, com o objetivo de verificar a eficiência das políticas de comunicação utilizadas. Isto também possibilitaria averiguar a imagem que os governos populares estão gerando junto à sociedade, questionando como ela assimila este modo de governar, ou seja, os princípios voltados para a democracia e cidadania são percebidos pelo povo? Será que realmente sentem-se cidadãos? Enfim, uma pesquisa voltada para o interlocutor e beneficiário dos discursos políticos que foram

analisados no decorrer deste trabalho. Outra possibilidade de investigação seria concentrada nas políticas de comunicação, com um estudo dirigido para as estruturas, os produtos e serviços da comunicação; ampliando a análise descritiva que realizamos no quarto capítulo. Isto implicaria no questionamento das peças de comunicação utilizadas pelas prefeituras, também analisando o discurso utilizado nas demais mensagens institucionais.

A amplitude do tema, como vemos, permite várias linhas de pesquisa que complementariam o enfoque aplicado neste trabalho, que contribuiu não somente para conhecer o discurso da esquerda nos municípios, mas também para perceber como valorizam a comunicação governamental. A descrição das políticas de comunicação e dos produtos e serviços que as prefeituras desenvolvem no setor, acrescentou mais referências a esse campo da comunicação social que vem crescendo substancialmente no país e, pelo visto, merece mais estudos acadêmicos.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Dicionário profissional de relações públicas e comunicação**. São Paulo: Summus, 1996.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1998.
- BENVENISTE, Êmile. **Problemas de lingüística geral**. São Paulo: USP/Cia. Editora Nacional, 1976.
- CAHEN, Roger. **Tudo o que seus gurus não lhe disseram sobre comunicação empresarial**. São Paulo: Best Seller, 1990.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Manual nacional de assessoria de imprensa**. Rio de Janeiro, 1994.
- FONTANA, Mônica Graciela Z. Sonhando a Pátria: os fundamentos de repetidas fundações. In: ORLANDI, Eni. (org.) **Discurso fundador: a formação do país e a construção da identidade nacional**. São Paulo: Pontes, 1993.
- _____. **Cidadãos modernos: discurso e representação política**. Campinas: Unicamp, 1997.

- GENRO, Tarso. (coord.) **Porto da cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- GODET, Françoise et al. (org.) **Por uma análise automática do discurso; uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. São Paulo: Unicamp, 1990.
- GOMES, Pedro Gilberto. **Comunicação social: filosofia, ética, política**. São Leopoldo/RS: Unisinos, 1997.
- GONÇALVES, Elias Machado. O indivíduo e as mídias. In.: _____. **A autonomia dos sentidos como conflito ético na comunicação política**. Rio de Janeiro: Diadorim/Compós, 1996.
- GUILHAUMOU, Jacques; MALDIDIER, Denise. Da enunciação ao acontecimento discursivo em Análise do Discurso. In: GUIMARÃES, Eduardo. (org.) **História e sentido na linguagem**. Campinas/SP: Pontes, 1989.
- GUIMARÃES, César et al. Centenário de Belo Horizonte: a comunicação na construção da experiência da cidade. **Revista Famecos, mídia, cultura e tecnologia**, Porto Alegre, n. 8, p. 48-62, jul. 1998.
- INDURSKY, Freda. **A fala dos quartéis e as outras vozes**. Campinas/SP: Unicamp, 1997.
- _____. Estudos lingüísticos. In: ORLANDI, Eni; GERALDI, João. (org.) **Cadernos de Estudos Lingüísticos**. São Paulo: [s./n.], 1990.
- KUNSCH, Margarida M. Krohln. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. XXI, n. 2, jul./dez. 1998.
- LIMA, Venício A. de. CR-P: novos aspectos teóricos e implicações para a análise política. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, abr./jul. 1995.
- LOBATO, Carmen Helena M. Sujeito e sentido na Análise do Discurso. **Cambiassu Estudos em Comunicação**, São Luiz, v. VI, n. 1, 1996.
- MAGALHÃES, Raul Francisco. A ciência política e o marketing eleitoral: algumas elaborações teóricas. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, abr./jul. 1995.

- MAIA, Rousily Céli Moreira. A mídia e o novo espaço público: a reabilitação da sociabilidade e a formação discursiva da opinião. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, jan./abr. 1998.
- MAINGUENEAU, D. **Novas tendências em Análise do Discurso**. Campinas: Unicamp, 1993.
- MALDIDIER, Denise. O discurso político e a guerra da Argélia. In: ORLANDI, Eni. (org.) **Gestos de leitura: da história no discurso**. Campinas/SP: Unicamp, 1994.
- MARIANI, Bethania Sampaio Corrêa. **O comunismo imaginário: práticas discursivas da imprensa sobre o comunismo**. [Campinas: s./d.] Tese (Doutorado em Lingüística) – Universidade de Campinas. (consultada em disquete)
- MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**. São Paulo: Ática, 1995.
- NORI, Valter; VALENTE, Célia. **Portas abertas**. São Paulo: Círculo do Livro, [s./d.].
- ORLANDI, Eni. **A linguagem e seu funcionamento; as formas do discurso**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso**. Campinas/SP: Unicamp, [s./d.].
- PINHO, J. B. **Propaganda institucional: uso e funções da propaganda em relações públicas**. São Paulo: Summus, 1990.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Com a palavra o presidente José Sarney: o discurso do Plano Cruzado**. São Paulo: Hucitec, 1989.
- POYARES, Walter. **Comunicação governamental**. Rio de Janeiro. 1998. Entrevista concedida ao programa Espaço Aberto, Globo News, exibido em 29 abr. 1998.
- POSSENTI, Sirio. Análise do discurso: uma compilação do óbvio? In: _____. **Análise do discurso político: abordagens**. São Paulo: Educ, 1993.

- REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Marketing político e governamental**. São Paulo: Summus, 1985.
- _____. **Comunicação empresarial/comunicação institucional**. São Paulo: Summus, [s./d.].
- ROSA NETO, Antônio. A boa comunicação. **Revista Cidades**, São Paulo, maio 1995.
- SADEK, Maria Tereza Aina. Discurso político: notas para um debate. In: POSSENTI, Sírio **Análise do discurso político: abordagens**. São Paulo: Educ, 1993.
- SADER, Emir. **Estado e política em Marx: para uma crítica da filosofia política**. São Paulo: Cortez, 1993.
- SANTOS, Roberto Elísio dos. **Introdução à teoria da comunicação**. São Bernardo do Campo: EDIMS, [s./d.].
- SCHWARTZENBERG, Roger G. **O Estado espetáculo**. Rio de Janeiro: Difel, 1978.
- SHERER-WARREN, Ilse. **Democratização em Florianópolis: resgatando a memória dos movimentos sociais**. Florianópolis/SC: Diálogo, 1999.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. O modo petista de governar. In: BITTAR, Jorge. (org.) **Cadernos Teoria e Debate**, São Paulo, 1992. (publicação do Partido dos Trabalhadores)
- SIMÕES, Roberto Porto. **Relações públicas: função política**. Novo Hamburgo/RS: FEEVALE/Sagra, 1987.
- SOARES, Murilo Cesar. Retórica e política. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, maio/ago. 1996.
- SOUZA, Márcio Vieira de. **As vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil**. Florianópolis: Diálogo, 1996.

SOUZA, Pedro de. A boa nova da memória anunciada: o discurso fundador da afirmação do negro no Brasil. In: ORLANDI, Eni. (org.) **Discurso fundador: a formação do país e a construção da identidade nacional**. São Paulo: Pontes, 1993.

_____. **A modalização como mecanismo de representação ideológica**. [São Paulo: 1983] Monografia – (Pós-Graduação em Língua Portuguesa) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1983.

TRONCA, Italo. (org.) **Focault vivo**. Campinas: Pontes, 1987.

WEBER, Maria Helena. **Ditadura e sedução**. 1994. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1994.

_____. Mídia & eleições: relações (mal)ditas. In: **O indivíduo e as mídias**. Rio de Janeiro: Diadorim/Compós, 1996.

WEY, Hebe. **O processo das relações públicas**. São Paulo: Summus, 1983.

ANEXO I

EDITORIAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS

Cidade de Todos

ela primeira vez na história de Florianópolis, uma administração presta contas do seu trabalho, de forma transparente e democrática. Não é por acaso também que, desde 1993, a comunidade tenha participação ativa nas políticas públicas da cidade.

P Através do Orçamento Participativo, trabalhadores, empresários, pobres e ricos estão decidindo com o governo os rumos de Florianópolis. É o fim dos privilégios do passado, de uma cidade voltada para uma minoria. Com a Administração Popular, a Prefeitura experimenta uma nova forma de governar, em que todos têm os mesmos direitos e o mesmo peso nas decisões.

Em apenas dois anos, a população pode comprovar que tudo vem sendo feito em benefício da maioria. A inversão de prioridades, tão falada nos discursos, agora é uma prática constante.

A Administração Popular está buscando uma dimensão mais humana para a cidade, qualificando serviços, oferecendo cultura e reformas urbanas que geram qualidade de vida para todos. Mesmo assim, um grande projeto como este não acontece sem críticas, sem ataques de quem, por desconhecimento ou má-fé, ignora a legítima democratização instalada em Florianópolis.

As dificuldades são imensas, mas a vontade de mudar é maior ainda e serve de estímulo para enfrentar todos os problemas. Dois anos ainda vêm pela frente, com uma série de mudanças projetadas para uma cidade melhor de se viver. Há quem tenha medo porque o novo sempre assusta um pouco. Não importa.

A cidade quer ser melhor, o cidadão deseja mais qualidade de vida. A cidade tem que ser boa para quem anda de carro, quem anda de ônibus, quem vive no centro ou nos morros. Florianópolis pode muito bem melhorar ainda mais. Depende apenas da nossa participação.

A cidade é nossa, a cidade é de todos!

Sérgio Grando
Prefeito

Afrânio Boppré
Vice-Prefeito

ANEXO II

EDITORIAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

PREFEITURA DE BLUMENAU

Governo Popular defende interesses da maioria

Blumenau está completando seis meses de Governo Democrático e Popular. Um governo que está provando na prática que é possível mudar uma cidade para melhor, atendendo as necessidades e defendendo os interesses da maioria da população. Exemplos disso não faltam nestes primeiros seis meses. Honestidade no uso do dinheiro público, realização de obras importantes para os bairros, Orçamento Participativo, Banco do Povo, Renda Mínima, geração de empregos e estímulo aos micro e pequenos empresários. E não só isso: no atendimento ao público, agilidade e rapidez no encaminhamento de processos; na educação o projeto Escola sem Fronteiras inova o ensino, valorizando professores e estudantes; na Saúde, abertura de ambulatórios e melhoria no atendimento ao público, além das obras de

ampliação e reforma do Hospital Santo Antônio. O Governo Popular também abriu frentes de obras em inúmeras ruas, através da Secretaria de Obras e da Urbanizadora, honrando compromissos assumidos e não bancados pelo governo anterior. Blumenau está mais bonita e mais alegre, com as ruas limpas e bem conservadas. O transporte coletivo está mudando, com a entrada em circulação dos ônibus articulados, renovação da frota e ampliação do número de linhas. No Turismo, as festas que tradicionalmente davam prejuízo para os cofres públicos estão dando lucro. Além disso, o Projeto Estrela vai transformar a atividade turística na cidade, gerando mais empregos e atrain-

do maior número de visitantes. E tem mais: o Programa da Renda Mínima só depende da Câmara de Vereadores para ser implantado; a cultura, popular e democrática, já é uma realidade nos bairros com a realização de diversas oficinas; a Fundação do Meio Ambiente planeja a Blumenau do próximo século, enquanto o governo busca recursos para a implantação do projeto Blumenau Século 21, que estimula, de forma concreta, o desenvolvimento social e econômico. Enfim, contra fatos não existem argumentos. A verdade é que o Governo Popular está trabalhando, com honestidade, dedicação e competência, para construir uma Blumenau mais justa e mais humana para você.

ANEXO III

EDITORIAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

Há quatro anos, a população de Porto Alegre teve a coragem de mudar. Apostou na construção de uma cidade melhor, com participação e democracia. Elegeu uma nova forma de governar, a partir não de gabinetes fechados, mas das ruas, do cotidiano de seus habitantes. A Administração Popular está prestando contas não do que fez pela cidade, mas do que conseguiu realizar junto com os cidadãos.

Obras que as comunidades reivindicaram durante décadas foram construídas. Saúde e Educação foram qualificadas. Água, esgoto, pavimentação, iluminação pública e limpeza urbana chegaram à milhares de porto-alegrenses que viviam sem dignidade. Ainda existem carências e demandas sérias em várias regiões da cidade. Porto Alegre não é uma ilha. Nossa população também sofre os efeitos da crise econômica, da recessão, do desemprego, da falta de verbas para programas sociais. Mesmo a receita da Prefeitura não é suficiente para resolver os problemas da população.

A diferença é que hoje as comunidades estão despertando para a força de sua organização, percebendo que a melhoria das condições de vida deve ser uma conquista diária. Mas, principalmente, começam a compreender que não basta a mobilização ou a vontade política de um governo de respeitar as decisões populares. É necessário que o Poder Público tenha recursos. A Administração Popular buscou construir uma política tributária justa, democratizando a renda da cidade, retirando-a de onde ela está concentrada e distribuindo-a nas áreas carentes, na forma de obras e serviços qualificados.

Durante quatro anos, a Administração Popular e a população de Porto Alegre dialogaram com transparência e seriedade. Esta relação franca e democrática tornou-se um parâmetro para outras cidades, outros estados e para o país. Desta nova forma de governar e fazer política começa a nascer uma cidade melhor, com obras de cimento, tijolo e asfalto construídas em todos os bairros, em cima e embaixo da terra.

Mas existem obras que são construídas no coração e na consciência de todos e de cada um de nós. A Administração Popular orgulha-se de ter contribuído para reavivar o amor dos porto-alegrenses pela cidade.

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read 'Olívio Dutra', is positioned above the printed name and dates.

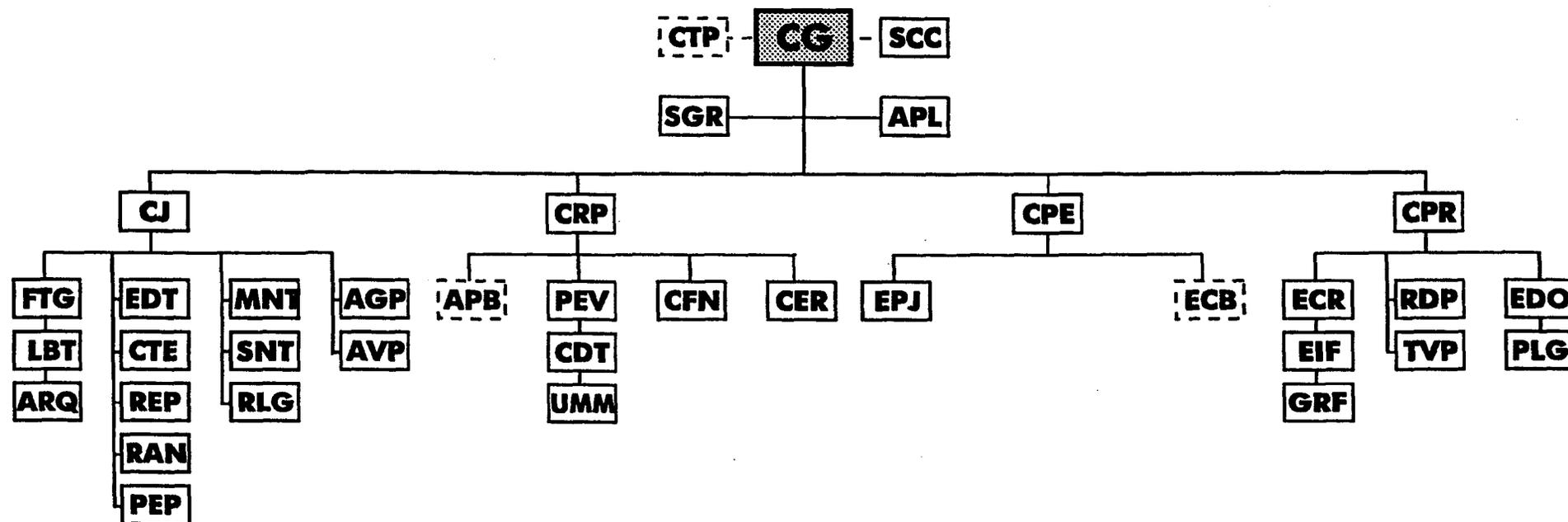
Olívio Dutra
1989 - 1992

ANEXO IV

**ORGANOGRAMA DA COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO
DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
GABINETE DO PREFEITO

COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL



CG - COORDENAÇÃO GERAL

SCC - Secretaria do Conselho Municipal de Comunicação e Comissão Tecno-política (em estudo)
CTP - Comissão Tecno-Política de Comunicação (a implantar)
SGR - Secretaria Geral
APL - Assessoria de Planejamento

CJ - COORDENAÇÃO DE JORNALISMO

FTG - Equipe de Fotografia
LBT - Laboratório Fotográfico
ARQ - Arquivo Fotográfico
EDT - Editorias
CTE - Central de Textos
REP - Equipe de Reportagem
RAN - Equipe de Respostas e Análises
PEP - Equipe de Periódicos Próprios
MNT - Equipe de Monitoração
SNT - Equipe de Sinopse e Taxação
RLG - Equipe de Relatório Geral
AGP - Assessoria do Gabinete do Prefeito
AVP - Assessoria do Gabinete do Vice-Prefeito

CRP - COORDENAÇÃO DE RELAÇÕES PÚBLICAS

APB - Setor de Atendimento ao Público (com SGM)
PEV - Setor de Promoções e Eventos
CDT - Central de Distribuição
UMM - Unidade Multimídia
CFN - Stor de Comunicação com o Funcionalismo (desativado)
CER - Setor de Cerimonial e Protocolo

CPE - COORDENAÇÃO DE PROJETOS ESPECIAIS

EPJ - Equipe de Projetos
ECB - Equipe de Cadastros Básicos (a implantar)

CPR - COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

ECR - Equipe de Criação e Arte
EIF - Equipe de Informática
GRF - Gráfica
RDP - Rádio Popular/Cidade Viva
TVP - TV Popular/Cidade Viva
EDO - Equipe do Diário Oficial
PLG - Publicações Legais

ANEXO V

**ORGANOGRAMA PROPOSTO PARA A SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO DA PREFEITURA DE BLUMENAU**

ORGANOGRAMA

