Comunicação Governamental e Meios de Comunicação de Massa em Democracias Contemporâneas[1]

Sylvia Iasulaitis - UNESP[2]

Resumo

Este *paper* tem como propósito analisar os efeitos que a comunicação governamental transmitida por meios de comunicação de massa, mais especificamente pelo meio radiofônico, produz nos cidadãos das democracias contemporâneas. Para tanto, realiza-se um estudo de caso de caráter quantitativo, buscando verificar o alcance dos meios de comunicação e quantificar audiências e preferências, contemplando diferentes perfis no que se refere à renda, nível educacional, idade e gênero. Pretende-se constatar os níveis de exposição, retenção e convencimento dos receptores de *spots* radiofônicos de comunicação governamental da cidade de Araraquara/SP. Procura-se, ainda, identificar o perfil dessa comunicação: se aproxima-se mais do marketing político ou da comunicação pública, e ainda, se inclui o *accountability.*

Palavras-chave

Comunicação governamental; democracia de público; *spots* radiofônicos; *accountability*.

1 – Introdução

Diversos estudos empreendidos na área da Comunicação Política analisam o papel dos meios de comunicação de massa nas democracias contemporâneas, privilegiando o período eleitoral, as campanhas políticas e seus efeitos sobre a opinião pública. No entanto, é escasso o número de análises das instituições políticas, mais especificamente no que se refere à comunicação realizada por governos. Este *paper* discute a forma e o papel que a comunicação governamental assume nas sociedades midiáticas, visando contribuir para suprir esta lacuna.

Atualmente, mudou-se sobremaneira a forma de *fazer política*, que é resultado de alterações mais complexas que extrapolam o campo da política e afetam a totalidade da sociedade. Não somente as campanhas eleitorais, mas também a comunicação governamental foi altamente modernizada, passando a ser permeada por pesquisas, marketing político e profissionalização, onde os meios de comunicação de massa são centrais.

Assim, diversos governos adaptam sua política de comunicação inteiramente ao formato mercadológico dos meios, onde se privilegia o lado instrumental da competição política imediata,

[1] Trabalho apresentado à Sessão de Temas Livres do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Intercom, Rio de Janeiro, 2005.

sendo utilizada predominantemente para promoção da administração. Desta forma, o aparato de comunicação nas mãos do governo e dos múltiplos interesses políticos que confluem no interior da própria administração se destina a produzir um *efeito de consenso* (Bourdieu, 1984:225).

Esse modo de fazer política - e de fazer sua comunicação - tem como objetivo primeiro simplesmente 'faturar' de forma desordenada em cima de obras, programas, serviços, atitudes e posicionamentos. Tal procedimento se insere numa cultura política em que o Estado apreende a comunicação como sinônimo de "propaganda". Tal cultura tem sua materialização na abordagem exclusivamente instrumental dada à comunicação.

Para confirmar esta hipótese, além de pesquisa bibliográfica, foi realizado um estudo de caso da comunicação governamental da Prefeitura de Araraquara/SP.

2 – Democracias Contemporâneas: a mídia como elemento central

As democracias contemporâneas, ambientadas pela mídia, caracterizam-se por uma esfera pública cada vez mais dependente dos meios de comunicação de massa, os quais ganham centralidade e assumem o papel de instância onde ocorre o debate público.

Segundo Manin, para haver governos representativos, é necessário que haja liberdade de expressão, que nada mais é do que o direito dos governados de formular e expressar livremente suas opiniões políticas (Manin, 1995:11). O exercício desse direito, diz o autor, exige que os governados "tenham acesso à informação política, o que supõe tornar públicas as decisões governamentais" (*idem*).

Essa visão é corroborada por Sartori[3] (2001), o qual, entendendo a democracia como "governo de opinião", afirma que, para que a democracia representativa exista e funcione, é suficiente que o público tenha opiniões próprias. No entanto, tal fato está perdendo cada vez mais consistência, já que os meios de comunicação fabricam opiniões "hetero-dirigidas", que na aparência parece fortalecer, mas que, de fato, esvazia a democracia como governo de opinião.

Segundo Sartori, a informação de massa se desenvolve propriamente com o advento da radiofonia, já que o jornal exclui o analfabeto. E percebe-se que, cada vez mais, o acesso do homem comum às informações nas sociedades contemporâneas se dá, na maioria das vezes, por intermédio

[2] Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista - Campus de Araraquara. E-mail: sylviaiasulaitis@yahoo.com

dos meios de comunicação de massa. Sartori afirma, ainda, que grande parte da população não sabe quase nada a respeito dos problemas públicos. Para o autor, seria preciso que a cada incremento da demo-cracia deveria corresponder um incremento de demo-sabedoria. Caso contrário, a democracia se torna um sistema de governo suicida.

Descrevendo as características atuais da democracia representativa, Bernard Manin criou, para efeito de análise, o tipo ideal *democracia de público.* Segundo o autor, este tipo de democracia representativa é típico das sociedades ocidentais, onde "o eleitorado apresenta-se, antes de tudo, como um *público* que reage aos termos propostos no *palco* da política". (Manin, 1995:28). Por essa razão, denominou-se essa forma de governo de "democracia de público". Segundo Manin, este tipo de democracia permite uma relação direta entre políticos e eleitores via meios de comunicação de massa em detrimento das relações e mediações partidárias, que obteriam mais êxito tendo forte presença nos meios de comunicação (Manin, 1995:26). Para o autor, esse é, portanto, o governo do *comunicador*, que substitui o *líder partidário*.

Canclini (1995) tem uma visão análoga, quando afirma que há uma subordinação da política à mídia, em que os espaços tradicionais de negociação, como partidos, sindicatos, greves, manifestações públicas, estariam fadados ao enfraquecimento. Ao analisar o processo de globalização, baseado nos modelos econômicos e políticos neoliberais, Canclini demonstra que esse processo fortalece os meios de comunicação de massa como principal fonte de consumo de informações da maioria da população (principalmente das classes populares). Em decorrência disso, enfraquecem-se as culturas locais e os instrumentos de participação política tradicionais; assim, os meios de comunicação passam a funcionar cada vez mais como o espaço público dentro das sociedades globalizadas.

3 – Comunicação Governamental: entre o marketing político e o *accountability*

A sociedade contemporânea foi conceituada por Debord enquanto *sociedade do espetáculo* (Debord, 1997:14). Nessa mesma trilha de discussão, Schwartzenberg traz a política para o âmbito do espetáculo no mundo contemporâneo, para quem "o espetáculo está no poder, não mais apenas na sociedade. Agora é a superestrutura da sociedade, é o próprio Estado que se

[3] Diversas são as conceituações de "democracia". Nesse *paper* serão utilizadas aquelas desenvolvidas por autores que procuram compreender as democracias contemporâneas ambientadas pela mídia.

transforma em empresa teatral, em Estado espetáculo" (Schwartzenberg 1978:1). Para o autor, o Estado se transforma em "produtor" de espetáculos e a política se faz "encenação".

E é nesse contexto de sociedades e estados espetacularizados que devemos apreender a comunicação governamental, que segundo Matos (1999)

> se refere a redes de comunicação formais inseridas nas organizações públicas, e que têm como tarefa difundir junto à opinião pública questões ou temas significativos que ocorrem na esfera governamental – visando o conhecimento e a participação do cidadão. Seu traço distintivo é a persuasão, principalmente através de mecanismos de propaganda ideológica.

Procurando distinguir comunicação governamental, comunicação política e comunicação pública, recorremos a Brandão (*in* Matos, 1999:11), quando assinala que a comunicação governamental prioriza "reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social". Quanto à comunicação política ou marketing político, "busca atingir a opinião pública, quase sempre com métodos publicitários, buscando respostas rápidas e efeitos imediatos que podem ser auferidos nas pesquisas". Já a comunicação pública, "se faz no espaço público sobre tema de interesse público. É a informação cívica e que inclui a *accountability"*.

Chamando a atenção para o conceito de *accountability*, para o qual não existe um termo em português, Frederic Mosher (*apud* Campos, 1990:33), apresenta-o como similar à responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. Mecanismos de *accountability* são aqueles que possibilitam a responsabilização de gestores públicos por seus atos frente às instituições do Estado, podendo ser entendida como a prestação de contas, transparência e publicização das ações delas perante a sociedade.

A conceituação de *accountability* tem relação direta com democracia. Segundo O'Donnell, havendo prestação de contas, eleições, liberdade de opinião e de associação, bem como o livre acesso às informações, sendo para isso necessária a existência de uma mídia livre, há democracia. (O'Donnell, 2000:01). Para Campos (1990: 33) "quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability"*.

Retomando a discussão sobre comunicação pública, nos dizeres de Matos (1999:2), esta "envolveria o cidadão de maneira mais diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade". No entender de Matos, o conceito de comunicação pública "se remete ao processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país" (1999:3).

É esse conceito de comunicação que precisa ser praticado dentro da ótica de construção da cidadania, integrado à proposta de Política Pública de Comunicação, que teria por objetivo democratizar o acesso às ações do governo com a intenção de educar para a cidadania e fortalecer uma cultura de participação. No entanto, em vez de ser visualizado como sendo estrategicamente importante para o fortalecimento democrático, o povo se constitui, cada vez mais, como instância de legitimação.

Assim, a comunicação governamental é pensada do ponto de vista da publicidade e das estratégias de marketing, visando o convencimento, o impacto junto à opinião pública e a busca de resultados eleitorais, tendo como pano de fundo uma ação simbólica que busca legitimação, produzindo, conforme identifica Martín-Barbero (1997), o espetáculo do poder e o simulacro da democracia, onde há a substituição da figura do cidadão pela do consumidor/eleitor.

Segundo Canclini, a política passa a ser submetida às regras do comércio e da publicidade, sendo transformada em algo *que se consome* e não mais algo de que *se participa* (1995:20). A participação fica restrita, cada vez mais, a uma elite tecnológico-econômica, detentora dos espaços decisórios, enquanto a massa se conforma em ser apenas "cliente" (*idem*:28).

Nesse contexto, Habermas, com sua teoria da ação comunicativa e a discussão acerca da esfera pública, é de fundamental importância para a compreensão desses fatos. Esse autor se preocupou principalmente em analisar o espaço público democrático e, analisando a decadência da dimensão pública, afirma que "ela penetra esferas cada vez mais extensas da sociedade e, ao mesmo tempo, perde a sua função política, ou seja, submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico". (Habermas, 1984:167).

4 - Modernização: das campanhas aos governos

Em análise empreendida por Matos (1999), percebe-se que a comunicação governamental no Brasil vem apresentando progressivas alterações. Durante o processo de redemocratização, observa-se a incorporação de princípios mercadológicos utilizados nas técnicas de marketing político e a tendência de associação entre a lógica de mercado e as razões institucionais da administração pública.

Segundo a visão de que os cidadãos são, de fato, clientes, o campo da comunicação política passa a ser tratado similarmente ao comercial, em que as técnicas e profissionais são importados.

As pesquisas, tão difundidas em campanhas eleitorais, são cada vez mais utilizadas por administrações públicas, conforme atesta Sartori (2001), o que denomina "governo das sondagens". Segundo o autor, a maioria das opiniões levantadas por esse tipo de sondagens é: fraca, não exprimindo opiniões intensas e realmente sentidas; volátil, podendo mudar no prazo de poucos dias; inventada eventualmente só para dizer alguma coisa, pois para muitos indivíduos responder "não sei" é uma frustração e, sobretudo, um efeito reflexo da própria mídia.

Percebe-se a proliferação de publicitários originários do campo comercial, que importam do marketing comercial técnicas que privilegiam apelos emocionais. A contratação desses profissionais é conceituada por Habermas como "cientifização" e tais profissionais "são contratados para vender política apoliticamente" (Habermas, 2003: 252-255).

Nesses moldes, tanto as campanhas eleitorais quanto a comunicação governamental mostram-se altamente onerosas. No entanto, mesmo que isso seja dispendioso em termos financeiros, cada vez mais políticos e governos buscam espaço nos meios de comunicação de massa, atribuindo a estes a tarefa de legitimação, conquista de apoio e confiança populares em relação a governos e políticos. Assim, atores políticos disputam espaço entre si mesmo em épocas intereleitorais, por vezes superestimando a influência dos meios de comunicação nos indivíduos.

Assim, no período pós-eleitoral se inicia algo como uma "campanha permanente". Os governantes que, privilegiados, estão no poder, têm direito a utilizar verbas públicas para pagar despesas com a criação e veiculação de peças publicitárias de seu governo; para tanto, podem contratar agências ou ter à sua disposição um poderoso aparato de comunicação (verbas, profissionais, equipamentos). Nas palavras de Rubim (1994:69), "o controle e o tendencial monopólio do ato de publicizar e dar visibilidade aparece como um dos novos momentos de inscrição do poder". É, pois, uma despesa pública, ou seja, paga com recursos oriundos dos impostos recolhidos dos cidadãos.

As despesas com publicidade governamental, outras vezes, são financiadas por empresas privadas com fins exclusivamente lucrativos e interesses políticos e econômicos, que geralmente não condizem com os anseios da maioria da população. A busca de volumosos recursos constitui um grande problema da política frente aos interesses corporativistas e econômicos privados, já que tais governos podem se tornar reféns de interesses econômicos.

5 - Comunicação e governos municipais

Mesmo que a televisão tenha assumido o papel de meio privilegiado do debate político, a presença do rádio é ainda marcante. Diversos municípios ainda têm esse meio de comunicação como única fonte de informação.

Assim, principalmente nos municípios onde esse meio é forte, privilegia-se a utilização de *spots* para a realização de informações aos munícipes e realização de propaganda. Os *spots* são inserções publicitárias de 30 e 60 segundos ao longo da programação normal das emissoras. Segundo estudo empreendido por Aldé e Dias (1998), em que são analisados a origem e os usos desta peça publicitária, afirmam as autoras que esta modalidade teve seu primeiro uso político nas eleições de 1996 para as prefeituras brasileiras. O recurso a *spots* publicitários curtos é comum nos Estados Unidos desde a década de 70.

O sucesso do *spot* de 30 segundos se deve ao custo mais baixo e também à curta duração dos comerciais. Ao contrário do que acontece durante a exibição de horários de propaganda eleitoral, por exemplo, em que o ouvinte muda de emissora, coloca um CD ou simplesmente desliga o rádio, o *spot* é inserido durante a programação normal da emissora, assim o ouvinte tem menos tempo de desligar o aparelho ou mudar de estação, e o anúncio do governo tem a mesma curta duração da maioria dos comerciais. Este tipo de comercial é voltado para o eleitor enquanto indivíduo, e apela para sua experiência de cidadão ordinário para passar a mensagem política, além de não preocupar-se com segmentos sócio-demográficos, espaciais ou categorias sociais.

6 - Comunicação Governamental na cidade de Araraquara: um estudo de caso

Utilizando tais pressupostos teóricos, passamos ao caso de Araraquara, que é uma cidade de médio porte, com cerca de 180.000 habitantes, localizada no Estado de São Paulo. Essa cidade é administrada pela Frente Democrática e Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e reeleita para nova gestão no período de 2005-2008. Com relação à atual estrutura de comunicação da Prefeitura, há uma Coordenadoria de Comunicação, ligada diretamente ao gabinete do prefeito, com a responsabilidade de cuidar de sua imagem - o que caracteriza a comunicação política ou marketing político, assim como desenvolver o que conceituamos como comunicação governamental.

A Prefeitura Municipal de Araraquara não dispõe de veículos de comunicação próprios e as relações com a população, salvo o contato pessoal direto por conta de atividades como reuniões,

atos de assinatura e entrega de obras, têm como intermediários os meios de comunicação, portanto, as relações políticas são mediatizadas, o que significa que os vínculos entre as instâncias do poder e a população passam "necessariamente" pela mídia.

Não é difícil perceber que nesta cidade a política de comunicação está vinculada e mesmo subordinada ao espaço dos meios de comunicação dominantes, que compõem a chamada grande imprensa local. Certamente sem desconhecer a abrangência dos mesmos e superestimando sua força na conformação da opinião pública, a Prefeitura comporta-se como se a mídia em questão se constituísse no único caminho para informar a população ou buscar legitimação de suas ações. Portanto, pauta-se pelos limites impostos pela imprensa dominante.

Assim, aproveitam-se as lacunas profissionais da imprensa local e, com certo esforço e negociação, consegue-se por vezes influenciar a pauta do noticiário. Como isso não é freqüente, haja vista que donos de determinados meios de comunicação são adeptos de outros projetos políticos, cujas linhas editoriais fazem até mesmo oposição à administração, a prefeitura tem investido grandemente em matérias pagas em jornais, inserções na TV, outdoors e, principalmente, *spots* nos meios de comunicação radiofônicos.

Nesse contexto, Araraquara se destaca pela quantidade de publicidade paga, batendo o recorde de todas as administrações anteriores e ainda das diversas cidades da região. Diversas campanhas publicitárias são encomendadas a uma agência de publicidade, que desde a primeira campanha política fornecia serviços ao então candidato e agora prefeito. Por vezes, tais campanhas são pagas e assinadas por empresas. Em termos quantitativos, o veículo mais utilizado é o rádio.

O rádio é o principal veículo de comunicação da cidade no que se refere à política. Na emissora Morada do Sol, ocorre um programa liderado por José Carlos Magdalena e alcança a maior audiência na região. Este programa não se inclui no tipo de noticioso tradicional, norteando-se, fundamentalmente, pela leitura sensacionalista dos acontecimentos ou pela manipulação da reclamação individualizada, tão ao gosto do senso comum[4]. O responsável pela apresentação do programa é adepto da "justiça com as próprias mãos" e aparece, equivocadamente, como o grande defensor dos "fracos e oprimidos". Visando a identificação do público com o programa, utiliza palavras de baixo calão e adjetiva pejorativamente a quem lhe convier.

A prefeitura ganha espaço no programa e este legitimidade, por conta da participação direta do prefeito e secretários municipais quando são levantadas polêmicas referentes a problemas na

[4] Percebe-se que, diversas vezes, os ouvintes são "usados" para afetar negativamente políticos e instituições.

cidade e com relação à gestão dos serviços públicos, que respondem a indagações ou denúncias de ouvintes ou de adversários políticos. A Prefeitura mantém um serviço de rádio-escuta diário que aciona imediatamente o membro do governo citado, que contata a direção do programa e entra no ar.

Certamente tendo em mãos pesquisas que quantificam a audiência deste programa, a prefeitura canaliza boa parte de suas verbas publicitárias para inserção de *spots* pagos e, com isso, supervaloriza e fortalece a cada dia o programa. A prefeitura divulga diversas ações via *spots* no referido programa, desde a entrega de obras importantes, até mesmo o anúncio de construção de novas carneiras (covas) no cemitério.

No entanto, o projeto mais divulgado nestas inserções é o Orçamento Participativo, tendo em vista que este é o projeto governamental tido como o "carro chefe" da administração, ao qual é dada a maior ênfase comunicacional e para o qual foi destinada a maior parte das verbas publicitárias no período de 2001 a 2004.

Mas qual o efeito que estas mensagens produz nos cidadãos? O que o cidadão faz com as mensagens que lhe são ofertadas?

Buscando responder a estas questões, realizou-se uma pesquisa empírica primeiramente com o objetivo de verificar o alcance dos meios de comunicação em Araraquara. Assim, foi realizado um planejamento amostral com cidadãos de diferentes perfis no que se refere à renda, nível educacional, idade, gênero.

Tabela 1 - Planejamento Amostral

Descrição	**Caracterização**
População alvo	125.000 eleitores
Plano amostral	Amostragem estratificada em 7 setores
Tamanho da amostra	650 eleitores
Instrumento de coleta	Questionários estruturados não disfarçados
Mês/Ano da pesquisa de campo	Maio de 2004

O *perfil dos entrevistados* foi o seguinte:

Tabela 2 - Sexo

Sexo	**Total**
Masculino	50%
Feminino	50%
Total	100%

Tabela 3 – Faixa Etária

Idade	**Total**
16 a 19 anos	7%
20 a 29 anos	23%
30 a 39 anos	21%
40 a 49 anos	21%
Mais de 50 anos	29%
Total	100%

Tabela 4 - Escolaridade

Escolaridade	Total
Analfabeto	4%
1º grau incompleto	36%
1º grau completo	20%
2º grau completo	29%
Superior	10%
Total	100%

Tabela 5 – Renda familiar

Renda familiar mensal	Total
Até R$ 240,00	7%
R$ 241,00 até R$ 720,00	38%
R$ 721,00 até R$ 1.200,00	30%
R$ 1.201,00 até R$ 2.400,00	13%
Acima de R$ 2.400,00	6%
Não sabe / Não respondeu	5%
Total	100%

Percebe-se que houve um equilíbrio na amostra, no que se refere a sexo, faixa etária, com maior freqüência para os acima de 50 anos, houve predominância de pessoas que não terminaram o 1º grau e 3 em cada 4 entrevistados têm renda familiar abaixo de 5 salários mínimos (de R$ 240,00 na época).

Com esta amostra, buscou-se caracterizar o alcance dos meios de comunicação sobre a população de Araraquara. Os dados foram os seguintes:

A televisão, rádio e jornal, nesta seqüência, são os meios de comunicação mais importantes na cidade.

Buscou-se, ainda, quantificar audiências e preferências dos cidadãos, ao longo do dia.

Tabela 6 - Audiência de rádios / programas

Programas / Rádios	Percentual
Magdalena	37%
Morada do Sol	11%
Band - Bandeirantes	10%
Jovem Pan	8%
Cultura	7%
Músicas	4%
Sertanejo	2%

Roberval	1%
Evangélicos	1%
Clube	1%
Djalma Laroca	1%
Pânico - Jovem Pan	1%
Canal 1 FM	1%
Casa da Sogra	1%
DBC	1%
Hora do Ronco	1%
Jornal da Manhã	1%
Outros	4%
Não sabe / não respondeu	7%
Total	100%

Evidenciou-se com essa pesquisa que Magdalena é o grande nome do rádio em Araraquara. Um fato vale ser ressaltado: o programa do Magdalena aparece com 37% e a rádio na qual é realizado vem logo abaixo com 11%, o que significa que este número pode crescer com pessoas que não citaram diretamente o programa e sim a rádio.

Confirmando esta grande audiência, procurou-se verificar quem é o público que ouve o programa do Magdalena.

Tabela 7 - Programa Magdalena x Sexo

Sexo	Total
Feminino	57%
Masculino	43%

Tab. 8 - Programa Magdalena x Idade

Idade	Total
16 a 19	1%
20 a 29	11%
30 a 39	19%
40 a 49	26%
+ de 50	43%

Tabela 9 - Programa Magdalena x Escolaridade

Escolaridade	Total
Analfabeto	6%
1º grau incompleto	43%
1º grau completo	27%
2º grau completo	23%
Superior	2%

Tabela 10 - Programa Magdalena vs. Renda Familiar

Renda Familiar	Total
Até 180	12%
181 a 540	35%
541 a 900	30%
901 a 1800	18%
+ de 1800	4%
NR/NS	1%

Verificou-se, portanto, que a audiência do programa é composta majoritariamente por cidadãos de classes baixas em termos de renda, majoritariamente de 1º grau incompleto em termos educacionais, mais maduros em termos de faixa etária e equilibrado no que se refere a sexo.

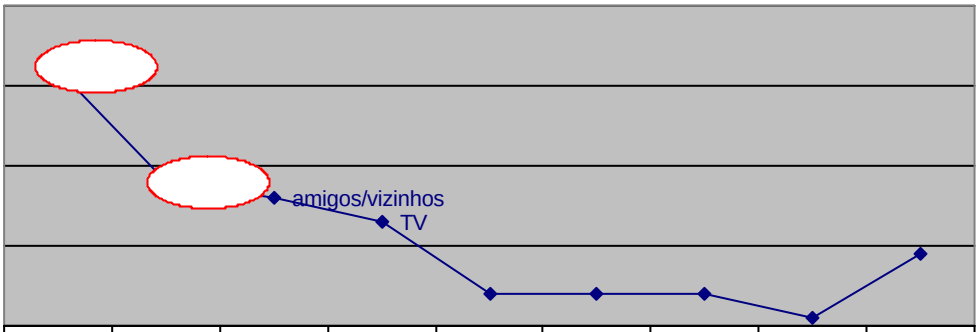
Após a quantificação e qualificação da audiência geral dos meios de comunicação de massa, buscou-se verificar o nível de conhecimento dos projetos da prefeitura e por quais meios os cidadãos foram informados sobre os mesmos. Obteve-se os seguintes resultados:

Gráfico 2

Grafico 3

Após verificar os meios de recepção das mensagens veiculadas pela prefeitura e os níveis de exposição do receptor a elas, procurou-se identificar os níveis de retenção e convencimento dos receptores. Os cidadãos processam as mensagens? Quais seus efeitos?

Como tomou conhecimento das realizações da Prefeitura



	rádio	jornal	amigos/vizinhos	TV	panfleto	reuniões	placas / faixas	outdoors	ns/nr
MC	32%	18%	16%	13%	4%	4%	4%	1%	9%

Gráfico 4

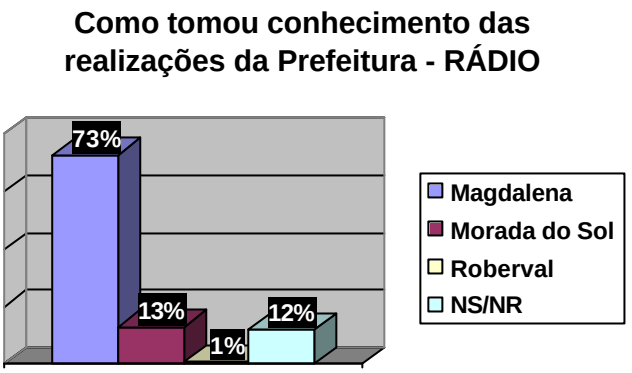


Gráfico 5

Com essa investigação, revela-se o desconhecimento dos projetos da administração: apesar de ser o rádio o meio que mais informa a população sobre os projetos da prefeitura, nem ao menos a audiência do programa do Magdalena (37%) que é permeado por inserções pagas é capaz de citar sequer um projeto da administração municipal.

Apenas 21% da população sabe citar ao menos um projeto do atual governo municipal e desses 21%, 31% participam, assim, do total dos eleitores: 21% conhecem e 6% participam. Desses 6%, 2,6% correspondem à participação no Orçamento Participativo, que é o projeto que alcançou mais visibilidade e, mesmo assim, tem uma projeção limitada. Então vejamos: segundo os dados da pesquisa, 10% da população já ouviu falar no Orçamento Participativo e 2,6% da população participa.

Segundo dados estatísticos da Coordenadoria de Participação Popular, no ano de 2003 somente 2,63% dos eleitores (num universo de 125.000) participou do projeto, totalizando 3.297 munícipes, o que significa 1,83% da população total do município (180.000). Portanto, os dados da pesquisa conferem com a realidade.

Portanto, a população não está sendo convencida a participar das plenárias por meio da comunicação. Analisando o caso específico do rádio, pode-se dizer que uma parcela ínfima da audiência do programa do Magdalena é levada a participar das plenárias. Verificou-se, ainda, que a população sabe que no programa de rádio é feita "propaganda" da Prefeitura, mas não sabe citar sobre o quê.

CONCLUSÃO

A partir dos dados mencionados, o que se pode concluir? Por que parte da população que ouve o programa não é atingida? Como explicar o caso dos que foram atingidos pela mensagem, mas não participaram?

Podemos inferir que:

1) *A comunicação governamental privilegiou na maior parte do tempo o uso das estratégias de marketing político*, com o objetivo de legitimar o governo, visando mais o convencimento e a conquista de hegemonia do que propriamente a participação da população e o fortalecimento da democracia. Pode-se citar como exemplo trechos de *spots: Agora você pode participar. Nem todos têm esse privilégio. A atual administração, ao contrário das anteriores, abriu as portas para você.* Assim, houve tanta preocupação em legitimar a administração e "faturar" que não se informou, de fato, o cidadão. Os *spots* não mencionavam sequer as datas e locais de plenárias, nem tampouco como obter tais informações.

2) I*nformação não é, necessariamente, conhecimento*: a mera informação noticiosa não possibilita, necessariamente, a compreensão dos acontecimentos.

3) A *escassez de conhecimentos pode bloquear o processo persuasivo:* são utilizados nos *spots* termos complexos para entendimento, tais como: plenárias ordinárias e temáticas, orçamento municipal, verba de investimento, definição de prioridades, etc. Os receptores entram em contato com a mensagem em processo de defasagem cognitiva - ou não estão interessados ou não compreendem as complexas mensagens veiculadas sobre política ou gestão pública. Esta defasagem dificulta a compreensão das mensagens e bloqueia o processo persuasivo, assim, as pessoas procuram economizar o esforço cognitivo envolvido em considerar as informações e priorizam os assuntos que consideram mais importantes.

4) *Os cidadãos trabalham com um número limitado de informações que são capazes de processar* e quando o custo de prestar atenção a uma informação é alto e excede o seu valor de uso, tendem a descartá-la, já que trafegam por um universo vasto e variado de informações, por vezes até excessivas. A mídia oferece o máximo de informação sobre o máximo de assuntos no mínimo de tempo.

5) *A grande quantidade de campanhas publicitárias sobre os mais diversos temas acaba levando o Orçamento Participativo para a "vala comum" de propagandas da Prefeitura.* O anúncio aparece como qualquer outro, e é compreendido como propaganda e não como informação.

6) *A legitimidade não passa pelo espaço público de discussão, e sim pela mídia*. O eleitorado é chamado a participar de um debate que tem como fórum os meios de comunicação de massa, substituindo a praça como lócus principal de atuação política da população – em seu caráter denunciador, reivindicatório ou de exercício de pressão pública (Manin, 1995:32-33). Como não se tem uma política pública de comunicação no sentido de informar os cidadãos e mesmo de atender este público, as reclamações são canalizadas ao programa radiofônico do Magdalena. Uma eficiente central informativa (relações públicas) eliminaria muitas das reclamações que chegam ao Magdalena.

7) *Os cidadãos que não possuem identificação política com a atual administração não aceitam bem a campanha publicitária do Orçamento Participativo*, que promove a atual gestão e demarca politicamente com gestões anteriores, por vezes criticando-as.

Assim, percebe-se que esta prefeitura tem uma política de comunicação muito aquém da efetiva proposta de comunicação pública aqui definida, assim como barreiras a serem transpostas no sentido de integrar a comunidade para a participação política. Uma dessas barreiras está ligada justamente à falta de *accountability*, ou seja, à falta de confiança, de responsabilidade, de transparência.

No caso de Araraquara, que implantou projetos que visam a participação da comunidade, a política pública de comunicação deveria ser de natureza fundamentalmente pedagógica, construtora de cidadania.

Vale ressaltar que os dados que sustentam as argumentações aqui realizadas estão baseados na cidade de Araraquara e em um programa de rádio específico. As conclusões, portanto, limitam-se ao contexto empírico analisado.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Afonso de. *A política do espetáculo*. Rio de Janeiro: Dimensões, 1992.

ALDÉ, Alessandra. *A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

_____ e DIAS, Heloisa. *Intervalo surpresa: spots eleitorais nas eleições municipais de 1996*. Comunicação & Política, vol. 5, nº 9, 1998.

AZEVEDO, Fernando. *Espaço público, mídia e modernização das campanhas eleitorais no Brasil*. Texto apresentado no VII Encontro Anual da COMPÓS. São Paulo/PUC, 1998, 10p.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1990.

BRANDÃO, Elizabeth. *Comunicação Pública*. Texto apresentado na Intercom, GT de Relações Públicas, Recife, 1998.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e cidadãos: conflitos culturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: Administração Pública, Fev/abr, 1990.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo – Comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 29, outubro de 1995.

MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. Gestão Estratégica, Políticas Públicas e Sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. Araraquara, 2001.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. Recepção e comunicação: a busca do sujeito. *In: Sujeito, o lado oculto do receptor*. Mauro Wilton de Sousa (org.). São Paulo: Brasiliense, 1995.

MATOS, Heloiza. Comunicação política e dimensão mercadológica no espaço público. *In: LÍBERO*, nº 2, ano 1. São Paulo: Fundação Cásper Líbero, 1998.

_____. Comunicação pública, democracia e cidadania. Revista Líbero, ano 2, no. 3/4, 1999.

_____. Das relações públicas ao marketing público: (des)caminhos da comunicação governamental. In: CORRÊA, Tupã Gomes e FREITAS, Sidnéia Gomes de (orgs.). *Comunicação, marketing, cultura*. São Paulo, Editora ECA, 1999, p.58-62.

O'DONNELL, Guilhermo, *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, 1998.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Espetáculo, mídia e política*. Texto apresentado no 9º Encontro Anual dos Cursos de Pós-Graduação em Comunicação Social (Compós). Rio de Janeiro, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: a sociedade teledirigida*. Madrid: Taurus, 2002.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O estado espetáculo*, Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1978.