



Orçamento Participativo: manipulação e persuasão nas páginas do Correio Popular¹

Wanderley Florêncio GARCIA²

Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP

Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP

Fundação de Ensino Superior de Passos/Universidade Estadual de Minas Gerais, Passos, MG

RESUMO

Este trabalho analisa a cobertura do Orçamento Participativo de Campinas feita pelo jornal Correio Popular, publicado pela Rede Anhanguera de Comunicação. O programa, também chamado de OP, prevê a participação popular para definir onde serão investidos os recursos da Prefeitura de Campinas, no estado de São Paulo. O período analisado é de 2001 a 2004, quando as decisões do OP tinham caráter deliberativo. Para fazer a análise, foram observados os padrões de manipulação da imprensa definidos por Perseu Abramo e também a análise retórica, identificando nos textos suas intenções persuasivas. À luz do conceito de hegemonia de Antonio Gramsci, percebeu-se que a cobertura do OP foi claramente manipulada para levar os leitores a crer no fracasso do programa e em sua incapacidade de permitir uma nova dinâmica na forma de definir os rumos dos recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Jornalismo; manipulação, participação popular, Orçamento Participativo, Campinas.

O Orçamento Participativo (OP) foi implantado em 2001 no município de Campinas-SP com o objetivo democratizar a distribuição dos recursos públicos e propor a participação popular na tomada de decisões da administração pública. Representou um novo modelo de disputa política e teve caráter deliberativo até 2004. Este trabalho analisa a cobertura do OP realizada pelo jornal Correio Popular, o principal de Campinas, entre 2001 e 2004³.

Giacomoni (2002) considera o OP um mecanismo um “aperfeiçoamento pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados” (GIACOMONI, 2002, p. 226).

¹ Trabalho apresentado no GP Comunicação e Desenvolvimento Regional e Local do IX Encontro dos Grupos/Núcleos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Jornalista, mestre em Ciência da Informação, é professor da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) e da Fundação de Ensino Superior de Passos/Universidade Estadual de Minas Gerais (FESP/UEMG). E-mail: wanderleyfgarcia@gmail.com.

³ A análise a que este trabalho se refere é parte de pesquisa desenvolvida com bolsa CAPES para defesa de mestrado junto ao programa de Ciência da Informação da PUC-Campinas, em dezembro de 2007, sob a orientação do prof. Dr. Fernando Augusto Mansor de Mattos.



O Orçamento de um município é uma lei anual que prevê as receitas e despesas durante um exercício. É uma peça técnica que traz em seu conteúdo o conjunto de decisões políticas tomadas pelo administrador público, aprovadas pelo Poder Legislativo. No âmbito do município, cabe ao Executivo, chefiado pelo prefeito, produzir a proposta de Lei Orçamentária para o ano seguinte e enviá-la à Câmara de Vereadores, que deve aprová-la até o último dia do ano anterior à vigência do Orçamento.

Apesar de reconhecido como programa do Partido dos Trabalhadores (PT), a proposta de Orçamento Participativo é anterior à sua fundação. Mas o OP não tinha este nome, nem era reconhecido nacional e internacionalmente antes das experiências petistas, em especial em Porto Alegre (RS).

De acordo com Pires⁴ (2001, p. 41-3), as primeiras propostas de participação popular na administração pública brasileira aconteceram ainda no final da década de 1970 – chegando a meados da década de 1980 –, em geral em administrações municipais comandadas pelo MDB (mais tarde, PMDB), partido de oposição à ditadura militar. Numa época de grande centralização dos poderes no Governo Federal, a abertura para participação popular se dava com o planejamento participativo. Era uma forma de afrontar e fazer oposição ao Regime nos espaços onde ele tinha menos controle: nos municípios.

No início dos anos 1980 o Partido dos Trabalhadores surge já prevendo em sua formação o incentivo à participação popular na administração pública, até então espaço “privativo” de oligarquias regionais, da elite econômica e seus representantes políticos (PIRES, 2001).

As primeiras experiências de Orçamento Participativo sob o comando do PT aconteceram em 1989 e o caso de maior repercussão foi o de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Com quatro gestões petistas consecutivas⁵, foi possível promover a consolidação do programa, a tal ponto que quando a oposição assumiu com a eleição de José Fogaça (PPS), o OP foi mantido. O Orçamento Participativo prevê uma metodologia complexa e diferente em cada município em que é implantado. Mas pode-se resumir sua estrutura da seguinte forma: assembleias regionais e temáticas – abertas a todos os cidadãos – elegem representantes e apontam prioridades de investimentos. São eleitos os integrantes de conselhos populares e o Conselho do Orçamento Participativo. Em novas assembleias ou reuniões intermediárias dos representantes e conselheiros eleitos, são definidas as prioridades para o ano seguinte. As

⁴ O economista Valdemir Pires foi secretário de Finanças e de Patrimônio Público de Piracicaba (SP) em 1990 e 1991. O município teve duas experiências de Orçamento Participativo, a primeira de 1989 a 1992 e a segunda a partir de 2001.

⁵ Os prefeitos de Porto Alegre foram Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996 e 2001-2002), Raul Pont - (1997-2000) e João Verle (2002-2004).



definições do OP são incorporadas à proposta de Lei Orçamentária Anual, encaminhada pelo Executivo para votação na Câmara de Vereadores. O Conselho do Orçamento Participativo acompanha a aplicação dos recursos durante o ano de vigência do Orçamento.

O OP de Porto Alegre foi reconhecido internacionalmente em 1996 como uma das 40 melhores práticas mundiais na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), em Stambul. (PIRES, 2001, p. 77-8). Mas o reconhecimento internacional não garantia ao OP cobertura da imprensa gaúcha. O jornalista Pedro Luiz da Silveira Osório (GENRO, 1997, 38-41), que foi coordenador de Comunicação Social da Prefeitura de Porto Alegre entre 1993 e 1996 criticou a falta de interesse dos meios de comunicação locais em cobrir as assembleias e reuniões do OP, embora em sua análise, o OP reunisse diversos requisitos para despertar o interesse dos jornalistas:

Trata-se de um acontecimento com características inéditas, reúne milhares de pessoas, ocorre na cidade sede das empresas jornalísticas [...], tem importância social periódica e publicamente confirmada, já foi noticiado pela imprensa do eixo Rio – São Paulo e de outras regiões, teve e tem reconhecimento e repercussões internacionais e diz respeito ao cotidiano de milhares de porto-alegrenses [...] (GENRO, 1997, p. 39).

A “desconsideração jornalística” se deve, segundo o ex-coordenador de comunicação “ao reconhecimento do potencial revolucionário e transformador contido nas práticas, flagrantemente contrárias aos seus interesses [das empresas jornalísticas] e aos grupos sociais que representam” (GENRO, 1997, p. 38).

Para Souza⁶ (1997), o OP cria uma combinação da “democracia direta” com a “democracia representativa”, uma vez que reúne e respeita as definições colhidas diretamente da população, mas mantém o respeito a instituições como a Câmara de Vereadores, que é o Poder que aprova o Orçamento do município.

O OP se encaixa como espaço de disputa de projetos dentro da esfera pública e governamental, mas orienta toda a ação social. Nele, as “contradições da sociedade de classes” são levadas para “um dos centros nervosos do Estado capitalista”: as finanças públicas e sua destinação (PIRES, 2001, p. 64).

A idéia que a esquerda pretende tornar hegemônica através desta proposta de intervenção da sociedade civil é a de um Estado cujas decisões favorecem à maioria, de um Estado distributivista, em detrimento de um Estado claramente comprometido com os interesses imediatos de empresários, especuladores imobiliários, oligarquias etc. (PIRES, 2001, p. 64).

⁶ Ubiratan de Souza foi coordenador geral do Gabinete de Planejamento (Gaplan) da prefeitura de Porto Alegre na primeira gestão do prefeito Tarso Genro (1993-1996).



Genro⁷ (1997, p. 12-3) identifica no programa uma nova forma de tomar decisões antes restritas aos espaços políticos formais, de forma que permitiu “distribuição de renda” e “socialização da política”, com o estabelecimento de um “novo centro decisório”. Para Pires (2001, p. 35-6) o OP é um “aperfeiçoamento político” em que a população deixa ser “mero paciente” para se tornar “agente”.

Os resultados do OP, portanto, não deveriam ser medidos apenas pelo sucesso no estabelecimento e na aplicação dos investimentos, mas pela construção de um novo modo de governar, com participação da população (PIRES, 2001, p. 36). Genro (1997, p. 14-6) afirma que o OP deve ser entendido como um “caminho” para reformar o Estado “radicalmente” Souza (1997, p. 46) diz que a grande riqueza do Orçamento Participativo é a mudança do papel do indivíduo – que passa a ser “protagonista” - na definição de políticas públicas.

O OP se configura, então, como um instrumento para a criação de uma nova hegemonia, com uma classe dirigente formada pelas camadas populares. O programa é mais que um projeto técnico em que se transfere dos tecnocratas para a população a definição de onde aplicar os recursos públicos, sempre insuficientes para atender a todas as necessidades da população. É um projeto de transferência de poder. Elimina-se (ou ao menos tenta-se eliminar) o poder centralizado nas mãos do político pressionado pela elite econômica e dá poder ao cidadão comum, que deve agir em grupo para alcançar seus objetivos. É um processo de clara transformação hegemônica.

A experiência de Campinas

O Orçamento Participativo foi implantado em Campinas em 2001, quando o PT assumiu a prefeitura pela segunda vez⁸, sob o comando do prefeito Antonio da Costa Santos, o Toninho. A proposta de Orçamento Participativo constava do Plano de Governo elaborado para as eleições de 2000. Toninho criou em 2001 a Coordenadoria Especial de Participação Popular e Orçamento Participativo (CEPPOP) e nomeou a vice-prefeita Izalene Tiene, também do PT, para comandá-la. Com o assassinato de Toninho em 10 de setembro de 2001, Izalene Tiene tomou posse como prefeita e nomeou o economista José Reinaldo Braga como coordenador do OP – cargo que ocupou até o final do mandato da prefeita, em 31 de dezembro de 2004. A

⁷ Tarso Genro foi vice-prefeito (1989-1992) e prefeito (1993-1996 e 2001-2002) de Porto Alegre e exerceu importante papel na implementação e no aperfeiçoamento do Orçamento Participativo na capital gaúcha.

⁸ O primeiro petista eleito prefeito de Campinas foi Jacó Bittar, em 1988.



partir de janeiro de 2005, com a posse do prefeito eleito Hélio de Oliveira Santos, do PDT, a coordenação foi assumida pelo petista Alfredo Luiz Gomes, que já trabalhava na CEPPPOP em cargo de confiança. A partir desse ano, o OP deixou de ter caráter deliberativo para ser consultivo.

Em 2001, a CEPPPOP dividiu as discussões do OP de duas maneiras diferentes. Uma delas foi a divisão geográfica, obedecendo as 18 regiões administrativas do município (14 administrações regionais e quatro distritos: Sousas, Joaquim Egídio, Nova Aparecida e Barão Geraldo). A outra forma de divisão se baseou em assembléias temáticas que aumentaram gradativamente de quatro em 2001 (Educação, Saúde, Assistência Social e Cidadania) para oito em 2004 (somaram-se àquelas as assembléias da Cultura, Esporte e Turismo, do Desenvolvimento Econômico, da Gestão e da Habitação). (Braga, 2005b).

A metodologia empregada no OP também mudou a cada ano em busca de aperfeiçoamentos e soluções de problemas encontrados ao longo de sua implantação. De maneira geral, o programa previa uma primeira rodada de assembléias (regionais mais temáticas) abertas ao público. Nelas eram escolhidos os integrantes do Fórum de Representantes do OP. Posteriormente havia a rodada de assembléias intermediárias, quando eram debatidas as demandas da região ou dos temas. Por fim, uma segunda rodada aprovava a lista de demandas e elegia os membros para o Conselho do Orçamento Participativo. Estes conselheiros tinham como atribuição definir quais demandas entrariam no projeto de Orçamento da Prefeitura para o ano seguinte. Os conselheiros iriam também acompanhar a execução do Orçamento e o andamento das demandas por eles defendidas.

Braga (2005a) relaciona dados que demonstram a dimensão do programa durante os quatro anos da administração petista (2001-2004): reuniu 90 mil pessoas em assembléias e reuniões e deliberou sobre mais de R\$ 301 milhões para investimentos. Parte dos recursos, no entanto correspondia a investimentos que já haviam sido incluídos no Orçamento do ano anterior, mas que não haviam sido executados. Em investimentos novos, que não repetiam os do ano anterior, o OP decidiu pela aplicação de R\$ 186,7 milhões.

Nem todos os recursos orçados foram efetivamente executados, o que rendeu ao programa inúmeras críticas. Diversos fatores contribuíram para isso, como entraves em licitações, na realização de projetos e dificuldades técnicas de diversas ordens. Marques (2007)⁹ faz um

⁹ Eduardo Marques, economista, foi Diretor de Orçamento da Prefeitura de Campinas na gestão de Izalene Tiene (2001-2004), em artigo distribuído para petistas por e-mail.



resumo das execuções dos recursos destinados pelo OP: em 2002 foram empenhados¹⁰ (45,73%) dos recursos definidos no ano anterior; em 2003 a execução foi de 59,29% e; em 2004, último ano da administração do PT, os recursos executados foram equivalentes a 75% do que foi definido.

Para Marques (2007), há três motivos para a não realização de parte dos investimentos previstos no OP, principalmente em 2002 e 2003: o “desmonte da máquina pública”, a dificuldade dos próprios gestores públicos em aceitar a legitimidade do OP e a aprovação de demandas sem “análise técnica e financeira” de viabilidade de execução. Braga (2003) aponta ainda as irregularidades encontradas nos bairros que impediam a realização de obras.

Apesar das dificuldades, o OP conseguiu demonstrar que era um programa de profunda transformação na gestão pública e capaz de se colocar frente ao poder hegemônico da elite econômica que tradicionalmente orientou as ações do poder estatal no Brasil.

Hegemonia e imprensa

Antonio Gramsci (2000, 1978, 1995) apontou, nos anos 1930, que a imprensa é uma das instituições da sociedade civil que trabalha para a construção e consolidação da hegemonia de uma classe dirigente sobre as demais. Gramsci (1891-1937) inovou o pensamento marxista ao criar uma teoria que dá nova definição à noção de sociedade civil e coloca como sua principal função a construção da hegemonia. A sociedade política, que representa o Estado (no sentido estrito) exerce funções de dominação e coerção (burocracia, polícia, justiça). Ao seu lado Gramsci coloca a sociedade civil com as funções de construção da hegemonia, direção e busca do consenso e do consentimento. O conceito de Estado, que não seria composto simplesmente pela máquina estatal dirigida pela sociedade política, é ampliado por Gramsci. A sociedade civil também integra o Estado, no sentido amplo, e suas organizações são, portanto, “aparelhos privados de hegemonia” (COUTINHO, 1985, p. 62). É o convencimento das massas por parte da classe dominante¹¹ que chama a atenção de Gramsci. Este convencimento dava-se pelos “aparelhos privados de hegemonia” que movimentavam “o mundo ideológico”: escola, igreja – para ele, as duas maiores –, jornais, revistas, atividade

¹⁰ Empenho é enquadrar a despesa no crédito orçamentário e deduzir seu valor do saldo da dotação deste crédito (GIACOMONI, 2002, p. 267), em outras palavras, é autorizar o pagamento da despesa.

¹¹ Dominante é a expressão utilizada pelo pensamento marxista até então, que compreende que uma classe (burguesa) domina a outra (trabalhadora). Em seus escritos na década de 1930, Gramsci apresenta a noção de classe dirigente e identifica elementos sutis de controle e direção e não apenas os de dominação.



editorial, instituições escolares privadas (GRAMSCI, 1989, p. 29). São aparelhos que estão fora da estrutura administrativa e burocrática do Estado (sociedade política) e que operam no âmbito da sociedade civil.

A direção hegemônica difere da dominação não apenas pelo uso da força, mas também pelos resultados que traz. Enquanto a dominação impõe as condições que a sociedade deverá seguir, a direção busca a concordância e isto não é conseguido de maneira completa e homogênea, mas com “equilíbrios de compromisso” (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 128-9). Portanto, o reforço da ideologia dirigente deve ser permanente para a manutenção da sociedade sob a direção da mesma classe. Assim, a hegemonia é disputada no âmbito das classes sociais e não é exclusiva de partidos políticos ou de governos. A disputa acontece em todos os âmbitos da vida social e, portanto, também na imprensa.

A ameaça para a hegemonia da classe dirigente será, na visão de Gramsci (1980, p. 8), a formação de uma vontade coletiva nacional popular, num movimento antagônico ao da elite política, econômica e social. “Toda a história, a partir de 1815, mostra o esforço das classes tradicionais para impedir a formação de uma vontade coletiva deste gênero, para manter o poder ‘econômico-corporativo’ num sistema internacional de equilíbrio passivo.”

Existem três condições (DE LIMA, 2001, p. 193) para que a hegemonia possa ser exercida por um segmento dirigente. A primeira é a ocidentalização da sociedade “com alto grau de socialização da política”, ou seja, a presença de um Estado que não se impõe apenas por meio da força coercitiva, mas por meio da sociedade civil e seus instrumentos que “elaboram/difundem as ideologias (escolas, igrejas, partidos políticos, sindicatos, mídia, etc.)”. Outra condição é de que a dominação não pode ser exercida por quem não é “dirigente, isto é, sem que detenha o consentimento da maioria da população”. A terceira e última condição é justamente a possibilidade de oposição às anteriores, ou a “permanente possibilidade de que classes ou frações de classe protagonizem disputas internas (intra-hegemônicas) e/ou externas (contra-hegemônicas) pela direção e pelo consenso”. Encontra-se aqui o caráter de equilíbrio instável presente na sociedade hegemônica. Carvalho (2004, p. III) diz que a imprensa “funciona como um braço do Estado, atuando na formação do consenso em torno do projeto político que representa os interesses da classe dominante e dirigente”.

O Correio Popular

A Rede Anhangüera de Comunicação (RAC) é o principal grupo de jornalismo impresso de Campinas. Foi criada em 1997, um ano após o jornal Correio Popular comprar seu



concorrente Diário do Povo, até então de propriedade do ex-governador de São Paulo e ex-prefeito de Campinas, Orestes Quércia. Quando foi formada (INFORMAÇÃO..., 2001), a RAC reunia os dois jornais, a revista semanal Metrôpole, a GrafCorp (empresa gráfica que imprime os jornais do grupo e realiza trabalhos para terceiros), o DataCorp (empresa de pesquisas de opinião), CorreioNet (provedor de internet, vendido em 1999).

Atualmente a RAC reúne Correio Popular, Diário do Povo, Gazeta do Cambuí, Gazeta de Piracicaba, Gazeta de Ribeirão, revista Metrôpole, Agência Anhangüera de Notícias (AAN), Cosmo On Line e a gráfica e bureau GrafCorp (COMUNICAÇÃO..., 2007). O grupo lançou um terceiro diário, o Notícias Já em 2007. O Correio Popular foi fundado em 1927 por Álvaro Ribeiro, o mesmo fundador do Diário do Povo, que começou a circular em 1912.

A cobertura do Orçamento Participativo

Para a elaboração deste trabalho, foram procurados textos publicados no Correio Popular sobre o Orçamento Participativo de 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2004. Foram localizados 86 textos no site e no Cedoc (Centro de Documentação) da RAC. Foram selecionados 17 textos para a análise, o que representa 20% do total encontrado¹².

27/09/2001	Orçamento Participativo põe Segurança como 7ª prioridade
25/01/2001	Falta de verba trava Orçamento do PT
07/01/2002	Prefeitura define cronograma de obras do OP
03/07/2002	Líder de camelôs representa comércio e indústria no OP
01/10/2002	Orçamento para 2003 prevê mais verbas para Saúde e Educação
02/12/2002	Segurança e Cultura atrasam obras previstas no OP este ano
09/03/2003	Morosidade no OP agrava problemas com as chuvas
02/04/2003	Prefeitura barganhou para barrar CEI do OP na Câmara
03/04/2003	Prefeita nega explicação sobre desvio de verba do OP
11/05/2003	69% dos campineiros desconhecem o OP - Manchete Principal
03/07/2003	Uso do OP na reposição de aulas gera polêmica
27/08/2003	OP pode ficar incompleto, admite Prefeitura
30/09/2003	Izalene aumenta verba para obras do OP em ano eleitoral
11/01/2004	Falhas na execução mudam diretrizes do OP
05/02/2004	Manobra no Orçamento favorece publicidade
14/05/2004	Futuro prefeito herdará conta de R\$ 30 mi do OP
06/06/2004	OP da habitação conclui só 30 de 103 demandas

Tabela 1. Reportagens do Correio Popular sobre o OP selecionadas para análise.

¹² O texto integral da pesquisa, com todas as análises está disponível em http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=341

Definidas as quantidades, optou-se pela escolha de reportagens que tenham tido maior destaque no jornal nas editorias de Cidades e Política. Desta forma, textos menores foram eliminados, para dar lugar a reportagens mais amplas, com espaço no alto da página e com a ocorrência de retrancas. Foram excluídos também os artigos de opinião e entrevistas no formato pingue-pongue (perguntas e respostas) por se tratarem de textos que trazem argumentos e a retórica de outro emissor, que não o jornalista e o jornal. Foram também eliminados textos que não eram de autoria da reportagem do Correio Popular ou da Agência Anhangüera. Outro critério foi a utilização de apenas um documento que tratasse de determinado tema específico ligado ao OP. Este critério permite maior variedade de pautas na cobertura do programa..

Para fazer a análise das reportagens, foi utilizada a classificação de Abramo (2003) que considera que a mídia trabalha com cinco padrões de manipulação da realidade, sendo quatro aplicáveis ao jornalismo impresso. A manipulação se dá para adequar a realidade aos objetivos da empresa jornalística e dos interesses comerciais e políticos de seus proprietários. Os padrões apresentados por Abramo (2003, p. 25-37) são:

- a) Ocultação: a imprensa escolhe o que é o que não é *fato jornalístico*. A decisão não está no fato, mas no jornalista, ou na empresa jornalística que o observa;
- b) Fragmentação: o fato definido como jornalístico é retirado de seu contexto, é fragmentado. “O todo real é estilhaçado” e perde a relação de causa e consequência;
- c) Inversão: depois de fragmentado, o fato é reordenado, alterando-se a importância de seus elementos.
- d) Indução: a imprensa reconstrói os fatos, ligando-os artificialmente a outros, criando uma realidade “artificial”, “inventada”;

Em seguida foi feita a análise retórica, entendendo retórica como o ato de persuadir (LEACH, 2003, p. 293). Para Reboul (1998, p. XIV), “retórica é a arte de persuadir pelo discurso”. Discursos e textos identificados, ou reivindicados, como objetivos também têm seu poder de persuasão, mesmo que oculta, como os textos científicos ou jornalísticos.

O ato de persuadir por meio da retórica pode ser reconhecido por meio de três tipos de argumentos, elencados por Aristóteles (REBOUL, 1998, p. 47-9): ethos e pathos, que são de ordem afetiva, e logos, que é racional. O ethos diz respeito à credibilidade de quem fala, no caso deste trabalho, o Correio Popular. É o argumento que está ligado ao orador, à fonte da informação, ao emissor da mensagem. O pathos diz respeito ao “auditório”, ao público receptor ou usuário da informação. “[...] É o conjunto de emoções, paixões e sentimentos que o orador deve suscitar no auditório com seu discurso.” Neste tipo de argumento surgem



emoções e sentimentos como raiva, piedade, compaixão, alegria. Já o logos é composto pelos argumentos racionais do discurso, em que se busca o convencimento pelo uso da razão.

O ethos no discurso jornalístico se dá pela própria estrutura do texto e pelo posicionamento da imprensa. O jornal utiliza a credibilidade do discurso jornalístico para persuadir o público de que os fatos que publicam não são uma versão do real, mas são a própria realidade. O ethos também pode ser identificado quando o jornal publica opiniões ou versões de pessoas que têm posição de “autoridade” sobre o assunto. Especialistas, gestores públicos, lideranças de classe, dão legitimidade ao discurso jornalístico.

Apesar de buscar a objetividade e a isenção em relação aos acontecimentos, é inegável que o discurso jornalístico provoca sensações e emoções no público. Assim, o discurso busca o pathos, os argumentos afetivos que tentam o convencimento pela emoção e pelas sensações.

Por último, aquele que parece mais claro, o jornalismo busca o convencimento pela razão, pela apresentação racional de argumentos.

Análise

Quando o OP era uma novidade, em 2001, primeiro ano de sua aplicação, foi encontrado o menor número (14) de textos dos quatro anos da análise. Quando os problemas do Orçamento Participativo se agravaram, em 2003, o número de textos localizados foi maior (35).

Por ser um programa que busca a democratização do orçamento municipal e a participação popular, a pesquisa identificou uma evidente distância do jornal em relação à população. Nos textos eram reproduzidas, fundamentalmente, declarações e opiniões de “autoridades”, como a prefeita, secretários, vereadores. A presença de cidadãos ditos “comuns” torna-se mais intensa em 2003, quando o OP apresenta problemas e algumas lideranças populares passam a criticá-lo. Portanto, enquanto programa que propõe uma nova cultura política, a cobertura por parte do Correio Popular manteve-se tradicional e não refletiu a proposta inovadora. Os textos evidenciam uma visão tradicional do jornal, que dá mais credibilidade às fontes oficiais que à população da cidade.

O Correio Popular utilizou-se de três argumentos de retórica para demonstrar que o Orçamento Participativo fracassou em Campinas. Usou argumentos lógicos, emocionais e de credibilidade, que muitas vezes se confundem no mesmo texto. Utilizou também de mecanismos de manipulação descritos por Abramo (2003), para levar ao leitor uma realidade distorcida, uma versão recriada da realidade.



A utilização de argumentos emotivos (pathos) para convencer o leitor da hipótese do jornal é recorrente. Por mais que o raciocínio lógico já indicasse possíveis conclusões, o jornal reforçava a idéia com o uso de palavras e expressões. O advérbio “apenas” foi utilizado 15 vezes neste sentido em 17 textos analisados. Nos títulos, as ocorrências de apelos emocionais eram mais evidentes e constantes que nos textos. Apesar do uso de elementos emotivos, não se percebeu um padrão.

Para cada matéria publicada, uma construção diferente foi percebida. Foram identificados quatro padrões de manipulação apontados por Abramo (2003) nos textos: ocultação, fragmentação, inversão e indução. Cada texto lança mão de um ou mais padrões de manipulação diferentes.

Outra observação importante é que não foram identificadas matérias que destacassem o processo de atuação popular dentro do Orçamento Participativo. O programa era visto por fora, à distância. O jornal, pela análise dos 17 textos selecionados, não se dedicou a fazer uma cobertura do ponto de vista dos moradores que participaram do programa. O afastamento tornou o conteúdo das matérias com o viés de convencer o leitor de que o OP foi um fracasso em Campinas, que não conseguiu cumprir suas metas. Não há informações, nos textos lidos, da quantidade de pessoas envolvidas, nem da forma com que as assembléias e reuniões ocorriam. As referências a isso eram muito superficiais, característicos de uma cobertura que não se prontificou a analisar o programa.

A seguir, seguem alguns dos resultados das análises, a título de exemplo.

A primeira matéria analisada, e uma das primeiras publicadas no Correio Popular com destaque para o Orçamento Participativo no período analisado, traz claro o padrão de inversão. Publicada em 25 de abril de 2001, tinha como título “Falta de verba trava Orçamento do PT”. Embora fosse a primeira vez que o cidadão campineiro poderia interferir diretamente na elaboração do orçamento municipal, o jornal enfoca a matéria na escassez de recursos públicos. Pela visão do jornal, o mais importante é que o Orçamento Participativo terá um poder limitado, devido à baixa capacidade de investimentos da Prefeitura.

Outro exemplo é o padrão de ocultação observado na reportagem “Orçamento Participativo põe segurança como 7ª prioridade” de 27 de setembro de 2001, 17 dias após o assassinato do prefeito Antonio da Costa Santos. O jornal omitiu fatos importantes em defesa de sua posição contra a violência urbana. Embora a matéria mencione que “a população ouvida nas assembléias” definiu mais verbas do Orçamento para setores de saúde, saneamento básico, educação e pavimentação, não há referências sobre o que foi definido para estas áreas. A



reportagem também não aborda quais são os problemas destas áreas que conseguem afligir mais a população que a violência urbana;

Em 28 de junho de 2002 uma assembleia do OP escolheu a presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal, Maria José Salles para representar o segmento de Desenvolvimento Econômico e Trabalho no Conselho do Orçamento Participativo. No dia 3 de julho o Correio Popular publicou a matéria “Líder de camelôs representa comércio e indústria no OP”. A notícia da escolha só foi dada depois que o jornal reuniu diversas declarações de lideranças do comércio formal de Campinas. Houve ocultação do fato por três dias e a eleição só se tornou notícia quando pôde ser criticada por empresários e comerciantes. Quanto à análise retórica, a credibilidade de quem enuncia é característica marcante do texto. O jornal abre mão da apuração do fato e sustenta o texto em declarações de “autoridades” do meio empresarial. Não foram ouvidas “autoridades” dos camelôs nem da Prefeitura.

Já o padrão de fragmentação fica evidente em reportagem publicada no dia 2 de dezembro de 2002, sob o título “Segurança e Cultura atrasam obras previstas no OP este ano”. O texto limita-se a abordar as duas secretarias do título, mas ao não fazer nenhuma referência das outras pastas, a reportagem retira do contexto as informações de como estão todas as obras. É uma construção que parte do específico, para dar a impressão do geral.

A matéria “Morosidade no OP agrava problemas com as chuvas” foi publicada em 9 de março de 2003, cerca de 20 dias após uma forte chuva que provocou sete mortes e muitos estragos na cidade. Identifica-se no texto o padrão de indução, pois, uma leitura desatenta do título e do texto leva à ideia de que os moradores dos bairros citados na reportagem só sofreram com as fortes chuvas porque as obras previstas no Orçamento Participativo estavam atrasadas. A leitura atenta aponta para a armadilha: as informações estão lá, mas não ficam claras. A população havia definido pela aplicação de R\$ 642,6 mil para a realização de “estudo para transferência de área de risco”. Logo, mesmo que os estudos tivessem sido executados, as famílias estariam no mesmo lugar, e nas mesmas condições, pois a realização de obras de habitação para retirar as famílias da situação de risco dependia da liberação de R\$ 7 milhões do governo estadual. A liberação do dinheiro havia sido anunciada naquela semana, ou seja, posteriormente à tempestade.

Já em 2 de abril de 2003, a reportagem “Prefeitura barganhou para barrar CEI do OP na Câmara”. Há vários elementos emotivos no texto, e o primeiro está no título, com a utilização da palavra barganhou. Sinônimo de trocar e de negociar, barganhar remete a uma negociação espúria, indevida, ilícita. “trocar favor e/ou privilégio de forma pouco ética [...]”, em especial

na política (BARGANHAR, [2001]). Há uma acusação de falta de ética na negociação, que os argumentos da matéria tentarão demonstrar e convencer embora não os aponte claramente.

No dia seguinte, nova reportagem em que o apelo emotivo aparece com clareza. O título “Prefeita nega explicação sobre desvio de verba do OP”. O uso da palavra *desvio* para indicar que R\$ 28 milhões de recursos que tinham destinação definida pelo Orçamento Participativo foram utilizados em outras áreas da administração. A expressão *desvio de verba*, por se tratar de dinheiro público, pode ser entendida como “extravio fraudulento; descaminho, desfalque, sumiço” (DESVIO, [2001]). A escolha da palavra desvio remete à fraude, à ilegalidade, ao mau uso do dinheiro público, enquanto que a denúncia do jornal se refere à aplicação em finalidade diferente daquela que havia sido definida no âmbito da administração pública, sem que houvesse fraude ou uso do dinheiro público para fins particulares.

Em diversas reportagens foram utilizados argumentos lógicos para convencimento, principalmente com a apresentação de valores orçados e gastos, o que confere credibilidade às reportagens. “Dos R\$ 93,5 milhões previstos de investimento na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2005 da Prefeitura de Campinas, cerca de R\$ 30 milhões (32%) estarão comprometidos com a continuidade de obras do Orçamento Participativo (OP) definidas em 2003 e iniciadas neste ano.” Este trecho é um exemplo de argumentos lógicos utilizados na reportagem “Futuro prefeito herdará conta de R\$ 30 mi do OP”, publicada em 14 de maio de 2004. O uso recorrente de valores e índices serve para convencer o leitor. Mas como ocultação, o texto aborda apenas as obras e serviços inconclusos que o futuro prefeito teria que terminar. Mas não aborda as obras e serviços criados a partir do OP, que permitiram melhora no atendimento ao serviço público. Ao abordar apenas uma face do OP, o jornal conduz o leitor à impressão que o programa deixou para a cidade somente uma dívida e não um processo de participação popular e obras e serviços executados na cidade.

Considerações finais

A avaliação das reportagens publicadas mostra que a preocupação do Correio Popular não era informar a população sobre o que era o OP, como funcionava e para que servia, mas era de criticá-lo e a tentativa de provar que não daria certo. Nesse caso, o jornal se utiliza de ferramentas de persuasão para manter o *status quo* na cidade, inviabilizar um projeto de participação popular, num claro esforço de manter a hegemonia existente.

A leitura dos textos obtidos por meio da pesquisa sobre o Orçamento Participativo não leva à dimensão do programa, nem mesmo em seu primeiro ano, quando era novidade. Percebe-se



tão somente um programa com inúmeros problemas, orientação partidária e incapacidade da Administração municipal em cumpri-lo. O Correio Popular colabora, portanto, para evitar uma transformação na participação política da sociedade e contribui para que as definições políticas a respeito do Orçamento público continuem sendo tomadas como tradicionalmente foram, longe das camadas populares.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 63p.
- BARGANHAR. In: DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. [Rio de Janeiro]: Objetiva, [2001]. Disponível em: <<http://www.uol.com.br/houaiss>>. Acesso em 13 out. 2007. Acesso exclusivo a assinantes do UOL.
- BRAGA, J. R. O Orçamento Participativo em Campinas e sua relação com o SUS, o SUAS e a questão do território. **Cadernos de serviço social**. Campinas: 2005a. N. 26/27, p. 77-110.
- BRAGA, J. R. OP e exclusão social. **Correio Popular**, Campinas, 21 abr. 2005b Opinião, p. 3. Disponível em: <http://www.cpopular.com.br/mostra_noticia.asp?noticia=1360975&area=2190&authent=666208D809FEE25EF0304A316CDACC>. Acesso em 19 mai. 2007. Acesso exclusivo aos assinantes do Correio Popular.
- BRAGA, J. R. OP: Garantia na execução de obras e projetos. **Correio Popular**, Campinas, 12 abr. 2003, Opinião, p. 3. disponível em: <http://www.cpopular.com.br/mostra_noticia.asp?noticia=362672&area=2190&authent=69BFD61569AAC3157CBFC30069BFD6>. Acesso em 19 mai. 2007. Acesso exclusivo aos assinantes do Correio Popular.
- BUCI-GLUCKMANN, C. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 499p.
- CARVALHO, V. S. **Imprensa e neoliberalismo no Brasil (1995-1998)**: o posicionamento da revista Veja no primeiro governo FHC. 2004, 175f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Campinas.
- COMUNICAÇÃO em Rede com o melhor do interior paulista. **RAC**, Campinas, 2007. Disponível em <<http://www.rac.com.br/apresentacao.asp>>. Acesso em 28 set. 2007.
- COUTINHO, C. N. **A dualidade de poderes**: introdução à teoria marxista de estado e revolução. São Paulo: Brasiliense, 1985. 80p. (Primeiros Vãos).
- DE LIMA, V. A. **Mídia**: Teoria e Política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, 366p.
- DESVIO. In: DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. [Rio de Janeiro]: Objetiva, [2001]. Disponível em: <<http://www.uol.com.br/houaiss>>. Acesso em 13 out. 2007. Acesso exclusivo a assinantes do UOL.



- GENRO, T. Orçamento Participativo e democracia. In: GENRO, T. SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 7-41
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 11^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v.3.
- GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, 341 p.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 4^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- GRAMSCI, A. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978. 424p.
- GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 9^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. 348 p.
- HOBBSBAWN, E. **Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991**. 2^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 600 p.
- INFORMAÇÃO ao alcance de todos. **Cosmo On Line**. Campinas, 26 set. 2001. disponível em <http://www.cosmo.com.br/especial/rac5anos/materias/010926_pg02_01.shtm>. Acesso em 28 set. 2007.
- LEACH, J. Análise Retórica. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. 2^a ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 293-318.
- MARQUES, E. OP Campinas: reflexões sobre a participação popular, o planejamento participativo e o investimento público. Publicação eletrônica [Mensagem pessoal] Mensagem recebida por <wanderleygarcia@yahoo.com.br> em 13 abr. 2007
- PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001. 152 p.
- RAMONET, I. **A Tirania da Comunicação**. 3^a ed. Petrópolis: Vozes, 2004. 142 p.
- REBOUL, O. **Introdução à retórica**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 254 p.
- SOUZA, U. A experiência de Porto Alegre. In: GENRO, T. SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 43-69.