

## **A (não) credibilidade na comunicação política da Prefeitura de Porto Alegre através das placas de obras<sup>1</sup>**

Sérgio Roberto TREIN<sup>2</sup>

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, RS

### **Resumo**

As placas de obras são um ótimo canal de comunicação entre as administrações públicas e a população. Como não circulam em todas as áreas da cidade, as pessoas não têm uma exata noção das obras necessárias em cada região. Através das placas, os indivíduos têm condição de saber se o poder público está cumprindo ou não sua parte estabelecida no contrato social. Neste tipo de publicidade externa, a legislação determina que devam constar a data de início das obras, a data de entrega e o valor total da obra. Estas informações são, também, elementos de credibilidade de um governo. Com base nisso, o objetivo deste estudo é o de analisar se nas placas de obras da Prefeitura de Porto Alegre é possível encontrar estes elementos de credibilidade. Através da pesquisa documental, foram analisadas quatro placas de obras que integram um projeto de melhoria na mobilidade urbana do município.

**Palavras-chave:** comunicação política; credibilidade; placas de obras; publicidade externa

### **Introdução**

Para um governo, comunicar-se com a população, torna-se vital porque, não bastasse o distanciamento dos indivíduos em relação à política, dificilmente as pessoas circulam em todas as áreas da cidade. Além disso, há, ainda, a ideia da cidade imaginada, defendida por Canclini (2002), de que as pessoas não têm uma noção exata do espaço urbano. Não conhecem o território do município em sua totalidade e sequer sabem das carências e das necessidades daquelas regiões que elas nem frequentam.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no DT 2 – Publicidade e Propaganda do XIV Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Doutor em Comunicação Política. Coordenador do curso de Publicidade e Propaganda na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: sergiotrein@uol.com.br.

A esta questão do que é ou não imaginado, soma-se, ainda, outra possibilidade: a de que os indivíduos podem, também, não ter um entendimento correto sobre os objetivos e os resultados pretendidos em cada uma destas obras executadas pelo poder público. Não sabem exatamente o que está sendo feito ali. E, caso isso realmente ocorra, a capacidade de avaliação dos cidadãos, para saber se a Prefeitura está cumprindo a sua parte estabelecida no contrato social ou não, ficaria bastante prejudicada.

Embora Ochoa (1999) afirme que exista uma série de gêneros e formatos, que podem se transformar em canais de comunicação política para a população, como os jornais, o rádio e a televisão, entre tantos outros, torna-se fundamental, segundo Izurieta (2003), que um governo desenvolva uma comunicação pró-ativa e, igualmente, que seja uma campanha eleitoral permanente. Não basta esperar que as pessoas se informem, a comunicação de uma administração deve assumir uma função propagandística, que procure convencer os indivíduos e forme uma opinião pública favorável aos atos do governo. Para isso, a comunicação deve se valer de todos os recursos verbais e não-verbais possíveis, para conquistar a adesão e a simpatia das pessoas. Ou seja, deve estar sempre se comunicando com a população, mesmo que os indivíduos nem percebam isso. E não apenas o governante deve se comunicar, mas todo o conjunto do seu governo.

Neste sentido, as placas de obras tornam-se um excelente canal de comunicação entre as administrações públicas e a grande maioria da população. Mas não se pode imaginar este tipo de comunicação como algo isolado, como se fosse uma espécie de publicidade à parte sem nenhuma relação com outros formatos publicitários semelhantes ou parecidos.

Na verdade, a história da publicidade ao ar livre se perde na origem dos tempos. Supostamente, como não havia jornais e nem emissoras de rádio ou de televisão, a publicidade externa teria sido o primeiro meio publicitário utilizado pelo Homem para divulgar seus produtos, seus serviços e suas ideias. Na Mesopotâmia, por exemplo, os comerciantes de vinho já anunciavam seus produtos em *axones* – pedras talhadas em relevo. Os gregos, por sua vez, gravavam suas mensagens em rolos de madeira denominados *cyrbes*. Um pouco mais tarde, na Roma Antiga, a publicidade desenvolveu um modelo mais próximo do atual cartaz. Eram retângulos divididos por tiras de metal, que eram instalados sobre muros e pintados de cores claras, para que qualquer interessado pudesse escrever com carvão suas mensagens de venda, compra ou troca de mercadorias. Tempos depois, nas

ruínas de Pompéia, foram encontrados, numa única rua, vinte e três destes quadros destinados à publicidade<sup>3</sup>.

Mesmo sem grandes recursos, quase sempre através de inscrições e pinturas em pedras e muros, ao longo da História, os indivíduos continuaram fazendo uso da publicidade externa. Entretanto, de 1480 até 1820, a publicidade externa não passava de um texto tipográfico com uma vinheta gráfica<sup>4</sup>. Esta maneira de anunciar e informar, só se desenvolveu mesmo a partir da impressão sobre papel. Especialmente, através do surgimento do cartaz. Segundo Moles (1974, p. 32):

[...] o cartaz se desprende do anúncio por um aumento progressivo da importância da imagem em detrimento do texto [...] Por volta de 1890, a técnica estava estabelecida e o estilo dos cartazes tomou o aspecto de um quadro cristalizado pelas palavras-vedete de um texto; é o momento em que a cor emerge como elemento essencial, com a impressão em quadricromia, vermelho, preto, azul, amarelo. O cartaz se torna então o signo permanente do desenvolvimento social, liga-se, ao mesmo tempo, intimamente à vida social e à vida política.

Conforme o autor, o cartaz passou a desempenhar as funções de informar as pessoas, com o objetivo de ‘saibam que’; fazer propaganda ou publicidade; educar os indivíduos sobre determinados hábitos e comportamentos; cumprir um papel social na ambiência urbana, especialmente no sentido de ocupar espaços; função estética, pois o cartaz enfeita a cidade; e uma função criadora, uma vez que o cartaz se torna o campo dos possíveis e estimula a criação e a produção de artistas.

De uma hora para a outra, placas e cartazes de todo o tipo passaram a frequentar as ruas, as praças, as feiras, as festas públicas etc. Para Moles (1974, p. 219), “um dos mais importantes aspectos do cartaz é o seu papel e o seu lugar na cidade. O cartaz tem quase sempre um destino urbano”. Com o advento de novas tecnologias e processos cada vez mais modernos de impressão, o cartaz acabou influenciando e gerando novos usos de mídia exterior e, com isso, novas possibilidades de comunicação. Segundo Moles (1974), entre os diversos segmentos da sociedade que passaram a se valer da publicidade externa, está a política, para veicular suas mensagens e se dirigir aos cidadãos, como um meio de comunicar suas ações. E, neste sentido, as placas de obras, em especial, tornaram-se um

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.outdoor.com.br/>>. Acesso em: 26 de dezembro de 2009.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.outdoor.com.br/>>. Acesso em: 26 de dezembro de 2009.

excelente recurso para estar em contato com as diversas comunidades que habitam as cidades.

Este tipo de publicidade externa, encontrados em diversos pontos diferentes do Brasil, tem modelos de *layouts* diferenciados entre si, assim como também não possuem os mesmos tipos de mensagens, pois a Constituição Federal, embora determine a necessidade de publicização das obras, não estabelece um padrão visual e verbal para este tipo de mídia. Em alguns municípios, conforme dispõe a sua Lei Orgânica específica, é possível encontrar alguma norma neste sentido.

Mais do que qualquer outra mídia de publicidade externa, as placas de obras têm a capacidade de agrupar diversos conceitos importantes vistos até aqui: a de publicizar aquilo que o poder público está realizando e, desta forma, atender à Constituição Federal; mostrar que o governo e o governante estão cumprindo o seu papel estabelecido no contrato social, definido por Rousseau; ajudam a nos identificar e a nos localizar dentro do espaço urbano, conforme descreveu Hillman (1993) em sua obra *Cidade e Alma*; mais do que nos localizar, as placas definem que espaço urbano é este que está sendo abordado e quais os seus limites, segundo a visão de Canclini (2002); podem ser consideradas como um dos canais de informação política, de acordo com Ochoa (1999); e são, baseado nas teorias de Moles (1974), um grande cartaz exposto nas cidades.

Toda esta soma de características tornam as placas de obras não apenas mais eficientes do que as outras mídias externas em termos de comunicação política. Na verdade, nenhuma outra mídia, como o rádio, a televisão, as mídias digitais e as mídias impressas (jornais, revistas e outros) consegue agrupar tantas informações. Sem falar que as placas de obras têm uma vida útil e uma exposição bem maior do que estas outras mídias, pois elas ficam instaladas durante todo o tempo de duração da obra – em geral, meses. Em função deste tempo de exposição e do que determina a legislação, sobre as informações que devem ser aplicadas nas placas de obras (e também sobre o que não pode), este tipo de publicidade externa acaba contribuindo com a formação de dois fatores sociais e políticos importantes: o empoderamento e o letramento político.

Através de uma pesquisa documental, em que foram fotografadas quatro placas de obras instaladas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cujas obras fazem parte de um projeto integrado de melhoria na mobilidade urbana da cidade, o objetivo desta pesquisa foi

o de identificar e compreender os possíveis elementos de credibilidade encontrados neste tipo de publicidade. Segundo Moreira (2005, p. 271), “a pesquisa documental compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim”. Conforme a autora, as fontes de pesquisa documental geralmente são de origem secundária; ou seja, já estão reunidos ou organizados. É o caso das informações coletadas para esta pesquisa, que estão serão apresentadas a seguir.

### **As placas de obras da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**

Porto Alegre, assim como os demais municípios brasileiros – especialmente no período ‘pré-Copa do Mundo de Futebol 2014’ – possuía uma série de obras em execução. Muitas destas obras vinculadas à mobilidade necessária durante o evento, outras não. A Constituição da República Federativa do Brasil, vigente até o momento, em relação às atribuições dos Municípios, não faz nenhuma referência quanto à necessidade de publicizar o que está sendo feito pelo Executivo Municipal. A única menção que a Constituição faz neste sentido é que, quando houver, segundo consta no Capítulo VII – Da Administração Pública, Seção I – Disposições Gerais, Artigo 37, Parágrafo 1º.

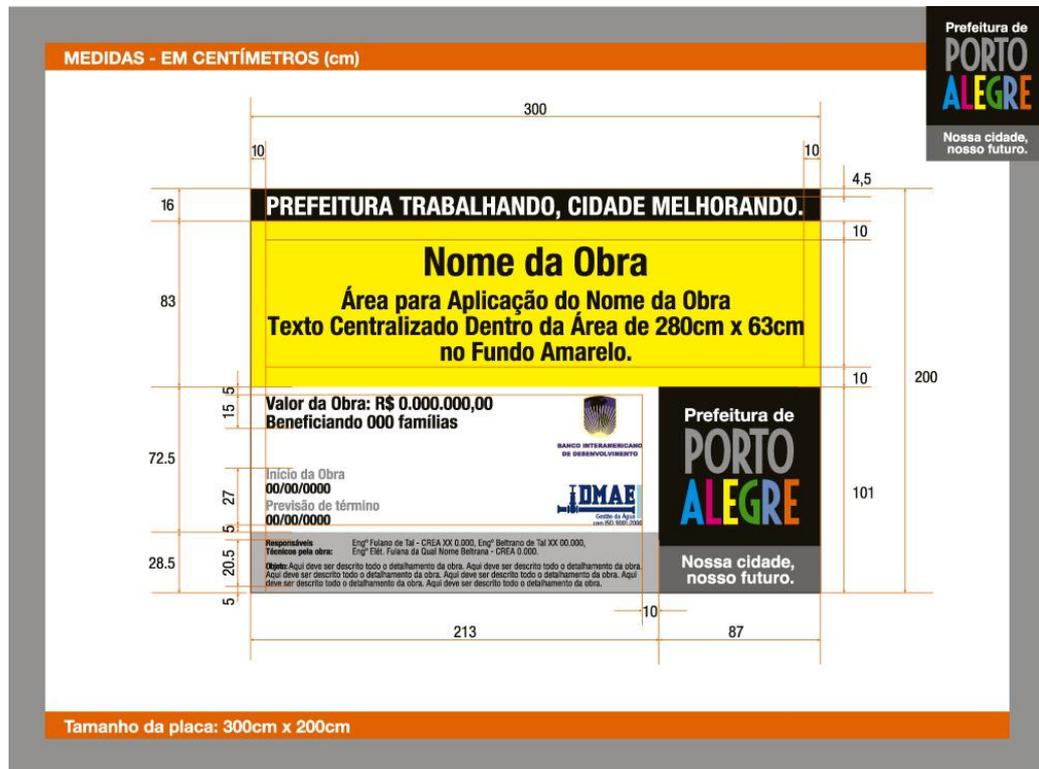
A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Entretanto, de acordo com a determinação estabelecida pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, em sua Lei Complementar, no Título II, Artigo 19:

Durante o período de execução de obras ou serviços em logradouros públicos, deverão ser mantidas, em local visível, placas de identificação onde constarão: o órgão ou entidade responsável, a firma empreiteira, o responsável técnico, a data de início dos trabalhos e a data prevista para sua conclusão. (acrescido pela LC 368/96, renumerando-se os demais artigos).

No sentido de normatizar e padronizar a confecção de placas de obras em Porto Alegre, a Prefeitura Municipal desenvolveu o Manual de Confecção de Placas, que aplica-

se a todas as Secretarias, Departamentos e Empresas municipais. A figura a seguir apresenta este modelo:



Conforme Charaudeau (2009), as placas de obras possuem, ao mesmo tempo, três tipos de discursos: a) o discurso informativo, que cumpre a função de transmitir um saber – no caso, atendendo à necessidade de publicização e do atendimento ao estabelecido no contrato social; b) o discurso propagandístico, que tem o objetivo de seduzir ou persuadir os indivíduos de que aquela obra é importante e de que a Prefeitura Municipal está trabalhando e agindo de forma competente; c) e, por fim, o discurso científico, em função da demonstração racional deste tipo de discurso e por ser construído por um emissor especialista e dono de um saber também especializado – no caso, são obras e obras são planejadas, executadas e desenvolvidas por engenheiros.

Para Charaudeau (2009), tanto o discurso informativo como o discurso científico têm a mesma problemática em comum: a questão da prova. No caso do discurso informativo, como prova, a Prefeitura propõe, através de elementos de credibilidade como a data de início da obra, a data de entrega, o valor da obra e o responsável técnico, o seu testemunho de que é capaz de executar a obra. Os mesmos elementos serão a base do

discurso científico, pois imagina-se que todos estes dados tenham sido previamente calculados e, portanto, pertencem ao campo do racional.

Esta prova de que o autor menciona, que pode ser verificada mais tarde pela execução e conclusão da obra, assim como sua real eficácia em atender a uma demanda pública, é o que dará (ou não) credibilidade ao governo. Entretanto, mesmo antes do início das obras, em qualquer um dos discursos propostos por Charaudeau (2009) – informativo, propagandístico e científico – há, nas placas de obras, um poder simbólico da Prefeitura Municipal no processo de fazer crer, pois o seu capital também é a credibilidade. As mensagens veiculadas neste tipo de publicidade possuem uma proposta de verdade que tem tudo a ver com persuasão, pois na construção dialógica com os indivíduos existem efeitos de verdade cuidadosamente construídos para servirem de comprovação.

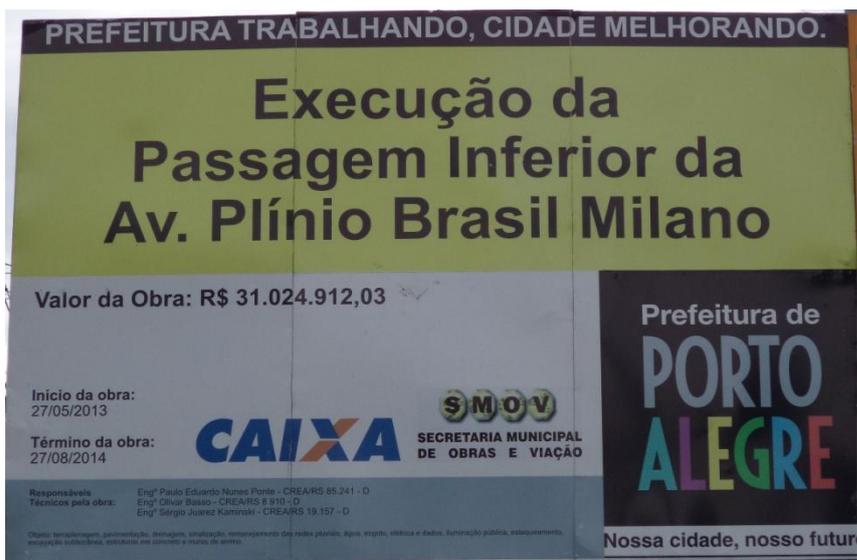
Entre as provas apresentadas nas publicidades veiculadas através das placas de obras estão dois elementos facilmente identificáveis: o prazo de início e a data de entrega das obras. Estes são visíveis e podem ser testemunhados por qualquer sujeito passante. Os demais elementos, como valor do investimento e o próprio projeto a ser executado também podem ser comprovados. Para isso, porém, será necessário que os indivíduos consultem os editais de contratação dos serviços para a obra, que nem sempre são muito acessíveis à grande maioria da população.

Para esta pesquisa, foram analisadas quatro placas de obras, instaladas ao longo das avenidas Carlos Gomes, Dom Pedro II e Edu Chaves, que compõem a chamada III Perimetral de Porto Alegre. No projeto, depois de concluída, a obra – que liga a região sul com a região norte da capital gaúcha, em uma extensão aproximada de doze quilômetros e meio – deveria ser uma via expressa de circulação de veículos. Entretanto, por cruzar por vinte bairros do município, acabou criando problemas nos cruzamentos com outras importantes avenidas ao longo deste percurso. Em função disso, para melhorar o trânsito e facilitar a mobilidade urbana, foram acrescentadas passagens de nível nos cruzamentos da III Perimetral com as avenidas Anita Garibaldi, Plínio Brasil Milano, Cristóvão Colombo e Ceará. Justamente nestes locais é que se localizam as placas de obras analisadas. Na sequência são apresentadas as publicidades:



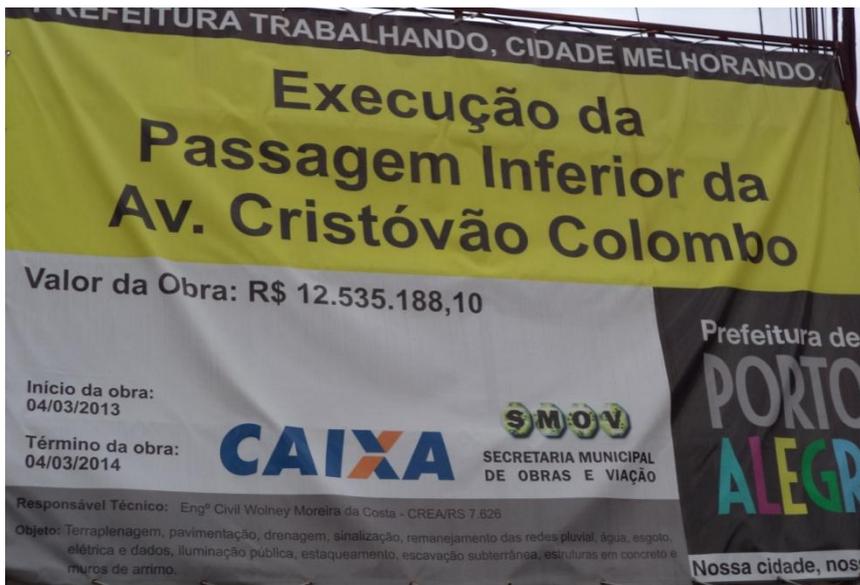
Fotografia 1: placa de obra no cruzamento com a av. Anita Garibaldi

Fonte: acervo do autor



Fotografia 2: placa de obra no cruzamento com a av. Plínio Brasil Milano

Fonte: acervo do autor



Fotografia 3: placa de obra no cruzamento com a av. Cristóvão Colombo  
 Fonte: acervo do autor



Fotografia 4: placa de obra no cruzamento com a av. Ceará  
 Fonte: acervo do autor

Todas as placas de obras foram fotografadas no dia 08 de junho de 2014. Na primeira placa, percebe-se que sequer consta a data de entrega da obra. Fere tanto o Manual de Confecção de Placas da Prefeitura de Porto Alegre, como – especialmente – a Lei Orgânica do município. A princípio, poderia se dizer que a pintura apagou ou até mesmo foi coberta. Porém, examinando bem de perto a informação, comprova-se que realmente não

foi divulgada a data. Outro detalhe interessante e relevante na publicização da obra, é que a informação principal da placa menciona “execução da passagem inferior”. O que se vê na realidade, é uma obra completamente parada. Um dos motivos para a não execução do projeto, é que teria sido encontrada uma rocha de grandes proporções no nível inferior por onde passaria a obra.

A segunda placa, cuja mensagem é a mesma da anterior, anuncia uma obra que também está parada. Na verdade, a execução nem começou. Desta vez, porém, consta a informação da entrega da obra (exatamente 80 dias após a data em que a placa foi fotografada). Evidente, pela proposta do projeto, não será possível entregar o empreendimento dentro do prazo veiculado. Segundo o que foi veiculado nos veículos de imprensa porto-alegrenses, a ocupação irregular de um comércio na área das obras estaria prejudicando o início dos trabalhos.

Já na terceira placa, que mantém a mensagem principal das demais, a data prevista para a entrega da obra era o dia quatro de março. Ou seja, 96 dias depois da data em que foi fotografada. E, da mesma forma que os projetos anteriores, a obra também está completamente parada. Neste caso, não há nenhum motivo que justifique o atraso. Entre a primeira placa e a terceira, há uma distância aproximada de mil metros entre elas, o que reforça a ideia da não-credibilidade, especialmente pelo fato de que nenhuma das três obras esteja em execução. Ainda que a mensagem principal da publicidade informe isso. Ou seja: “execução da passagem inferior”. Essa hipótese da não-credibilidade ganha maior força pois são três placas muito próximas entre si e todas com o mesmo enunciado.

A quarta placa fica mais diante das outras três. Mas possui a mesma informação sobre a construção de uma passagem inferior e, assim como na placa anterior, o prazo de entrega da obra também já venceu. E, mesmo sendo mais distante das outras três analisadas, fica no trajeto de quem vem da região sul da cidade em direção ao aeroporto, pela III Perimetral. Um indivíduo mais atento às placas, em torno de dez a quinze minutos, poderá observar as quatro publicidades.

Retornando ao pensamento de Charaudeau (2009), em relação aos tipos de discursos, além de existirem mensagens distintas que se enquadram nas categorias informativa, propagandística e científica, o enunciado principal de todas as placas de obras é o mesmo. A mensagem “Execução da passagem inferior” (o termo execução só não

consta na quarta placa, na obra junto à avenida Ceará) é, ao mesmo tempo, informativa, pois enuncia a obra que está sendo (ou será) executada; é propagandística, pois tem a intenção de fazer crer e de tentar persuadir que a gestão municipal tem capacidade de realizar um empreendimento de grande porte e que terá consequências na vida urbana da cidade; e, também, científica, pois quem enuncia a mensagem é a Prefeitura de Porto Alegre, através de um responsável técnico e este possui um determinado lugar de fala técnico-científico.

Ainda segundo Charaudeau (2009), como vimos antes, os discursos informativo e científico exigem uma prova da sua argumentação. Entretanto, no caso das obras apresentadas, pelo menos uma destas provas pode ser prontamente refutada, uma vez que os projetos não estão em execução como referem as placas. Mais do que isso, as datas de entrega das obras inclusive já passaram do prazo limite. Mesmo que o discurso propagandístico, em sua estrutura linguística organizacional, não presuma a necessidade de uma prova, ele acaba sendo desconstruído pelas mesmas razões dos demais discursos. Desta forma, a própria administração pública acaba desqualificando o seu trabalho e não levando em consideração o que afirma Izurieta (2003), de que um governo está em campanha eleitoral permanente.

As placas que estão colocadas ali, junto às obras, têm uma função de prestação de contas da Prefeitura Municipal para a opinião pública. Elas deveriam ser um instrumento de credibilidade da gestão que administra a cidade. No entanto, na forma como se apresentam as mensagens, acabam tendo um efeito contrário. E como não há um cuidado da própria Prefeitura com a informação que ela veicula, as placas demonstram que a administração municipal não apenas não sabe fazer uma placa de obra, como muito menos executa as obras.

### **Considerações finais**

As placas de obras não estão apoiadas apenas por estacas ou qualquer outro material. Na verdade, elas deveriam estar sustentadas, também, por uma série de procedimentos de organização do discurso e de persuasão, que além de convencer as pessoas, contribuiriam para dar credibilidade a uma gestão pública. No entanto, parece não

haver um melhor aproveitamento e um entendimento de que se trata de um meio de comunicação de baixo custo – comparado a outros veículos, como o jornal, o rádio e a televisão – e com um tempo de exposição bem maior do que os demais. Pesquisando nos editais públicos das obras, pode-se constatar que os valores das placas variam entre quatro e cinco mil reais. Um investimento muito baixo comparado a outras mídias, especialmente considerando as questões já mencionadas como o tempo de exibição deste tipo de publicidade e a abrangência com o público circulante nestas regiões.

Nem mesmo o que poderia ser algo positivo, como a constante repetição da mensagem “Execução da passagem inferior”, merece destaque. No caso, esta mesma mensagem veiculada nas quatro placas de obras analisadas, poderia se enquadrar na técnica de persuasão ‘repetição de temas de forma sistemática’, como define Roiz (1994). Porém, como as obras não estão, de fato, em execução, o efeito persuasivo torna-se contrário e negativo para a Prefeitura. Especialmente em função de que três destas placas estão muito próximas uma da outra. Ou seja, a repetição confirmaria, então, a hipótese de uma possível falta de credibilidade na administração pública municipal.

Como as obras estão paralisadas ou sem sequer começar há muito tempo, mesmo que seja uma exigência da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município publicizar o que está sendo feito, ainda assim a Prefeitura Municipal deveria pensar em uma solução para as placas. Em especial, para a informação das datas de entrega dos projetos. Não, evidente, como ocorre na obra da passagem inferior da avenida Anita Garibaldi, em que a data de entrega está visivelmente em branco. Porém, como afirma Izurieta (2003), um governo deve ter uma comunicação pró-ativa e se antecipar aos fatos.

Tudo isso só acaba contribuindo para a falta de confiança da população nas instituições democráticas. Segundo Moisés (2005), o conceito de confiança vem ganhando destaque nas Ciências Sociais e Humanas nas últimas décadas. Especificamente, no âmbito político, continua o autor, o termo tem sido utilizado para enfatizar a sua influência para a consolidação e a estabilidade dos regimes democráticos. De acordo com Hirst (2002), haveria uma crise da democracia formal, o que, por sua vez, levaria, então, a uma desconfiança nas instituições. Esta crise, conforme o autor, pode ser identificada como o resultado de quatro fatores: o declínio da participação política, em razão de uma alienação dos cidadãos e de uma insatisfação com os políticos; a perda da capacidade de governança por parte das administrações públicas; a preferência dos cidadãos em relacionar-se com a

política via meios de comunicação; e o crescimento de associações informais e locais, que oferecem soluções alternativas e mais imediatas à população.

À exceção do terceiro item, para Hirst (2002), as demais questões têm relação com o desencanto das pessoas com os programas sociais dos governos, principalmente quanto à pobreza, ao desemprego e à decadência na qualidade de vida. No caso desta pesquisa, as placas de obras analisadas reforçam este sentimento de desencanto. Embora possamos afirmar que as placas de obras estão muito perto das pessoas, ao mesmo tempo, podemos dizer também que as placas estão muito distantes da população.

## Referências

CANCLINI, Néstor Garcia. Cidades e cidadãos imaginados pelos meios de comunicação. Campinas: **Opinião Pública**, v. VIII, n.º 1, p. 40-53, 2002.

CHARAUDEAU, Patrick. Discurso das mídias. São Paulo: Contexto, 2009.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

HILLMAN, James. **Cidade & alma**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

HIRST, P. **Renewing democracy through associations**. The political quarterly publishing company. Oxford (EUA): Blackwell, 2002.

<http://www.outdoor.com.br/>>. Acesso em: 26 de dezembro de 2009.

IZURIETA, Roberto et al. **Estrategias de comunicación para gobiernos**. Buenos Aires: La Crujia, 2003.

MOISÉS, José Álvaro. **A desconfiança nas instituições democráticas**. Campinas: Opinião Pública, Vol. XI, n.º 1, março, 2005.

MOLES, Abraham Antoine. **O cartaz**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

MOREIRA, Sônia Virginia. **Análise documental como método e técnica**. In.: DUARTE, Antonio; BARROS, Jorge (org.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005.

OCHOA, Oscar. **Comunicación política y opinión pública**. México: McGraw-Hill, 1999.

ROIZ, Miguel Félix. **Técnicas modernas de persuasión**. Madrid: Eudema, 1994.