

# Um Paradigma Funcionalista de “Pé-Quebrado” no Governo da Reconstrução

Luiz Roberto Alves, Paulo Sergio Pires\*

## Índice

1	Introdução . . . . .	2
2	Referencial teórico . . . . .	4
3	Dados e metodologia . . . . .	8
4	Discussão de resultados . . . . .	10
5	Disposições finais . . . . .	15
6	Referências bibliográficas . . . . .	17
7	Apêndices . . . . .	19

## Resumo

Este trabalho analisa a política de comunicação social da gestão Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo. O trabalho abrange a estrutura organizacional, um conjunto de atividades e as diretrizes para a funcionalidade da Secretaria Municipal de Comunicação. Escolhe como foco

---

\*Luiz Roberto Alves é Professor e Pesquisador junto ao Programa de Mestrado em Administração da UMESP, Universidade Metodista de São Paulo. Professor associado livre-docente, colaborador, junto ao Departamento de Comunicações e Artes da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Centro de Pós-Graduação.

Paulo Sergio Pires é Ex-professor de Comunicação Social (Publicidade/ Propaganda e Jornalismo) do Centro Universitário Nove de Julho - Uninove - e do Centro Universitário Sant'anna - Unisant'anna.

de análise as ações de informação e publicidade das Subprefeituras de Perus/Anhangüera e de Santana/Tucuruvi/Mandaqui. O seu escopo analítico centra-se na verificação do processo de recepção do munícipe e se sustenta na pesquisa quanti-qualitativa. Tem como premissa o fato de a recepção do cidadão-contribuinte ser hoje valor e base para a construção da sociedade democrática. Portanto, antes de tudo convém analisar rigorosamente a retórica e a ação dos governos ditos democráticos e progressistas na construção do mister proposto. O estudo observa o impacto da produção comunicacional da administração e sua infiltração nas áreas de recorte. Avalia ainda a sinergia entre órgãos governamentais na implementação das diretrizes midiáticas estabelecidas. A investigação apresenta, por fim, resultados numéricos e factuais do desempenho da difusão da imagem e das idéias da gestão concluída em 2004.

## 1 Introdução

No Brasil, governos de várias tendências político-ideológicas costumam empregar na comunicação governamental princípios estudados pelo paradigma funcionalista de extração norte-americana. A despeito de se posicionar, em tese, como uma facção de esquerda, o Partido dos Trabalhadores, que liderou a coligação vitoriosa *Muda São Paulo* (PT, PC do B, PCB, PL e PHS) em 2000, adotou na gestão 2001-2004 a técnica de comunicação convencional – comum no mercado de consumo – já usada a partir do final do governo Luiza Erundina.

A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) fez a opção pelas técnicas publicitárias e de comunicação integrada que ora vigoram no mercado brasileiro e na maior parte do planeta, seguindo o instrumental descrito e analisado pela Escola Progressista Evolucionista norte-americana, também denominada Funcionalista. Todavia, este modelo tem como ponto negativo mais evidente sua baixa ou nenhuma postura crítica diante do objeto e suas técnicas de criação e desenvolvimento. O paradigma Funcionalista, conforme escreve Wolf (2001) constitui essencialmente uma abordagem global dos meios de comunicação de massa no seu conjunto. Ele afirma que suas articulações internas estabelecem a distinção entre gênero e meios específicos, mas acentua-se

significativamente, a explicitação das funções exercidas pelo sistema das comunicações de massa.

O conceito desse paradigma da pesquisa de *mass media* passou pelo percurso da manipulação, persuasão, influência e funções da comunicação. Com a mudança conceitual, a atenção convergiu para as conseqüências objetivamente averiguáveis da ação dos *mass media* sobre a sociedade no seu conjunto ou sobre os seus subsistemas, como apontou Wolf.

O paradigma funcionalista dos *mass media*, na descrição desse teórico, ao mesmo tempo em que passa do estudo dos efeitos para o estudo das funções, trata de outro contexto da comunicação, ou seja, de uma situação definida como uma campanha informativa, o estudo passa para a situação mais comum, que é a produção e difusão quotidiana das mensagens de massa. As funções analisadas não estão ligadas a situações especiais, mas à presença normal dos *mass media* na sociedade.

A filosofia funcionalista define a problemática dos meios de comunicação social a partir do ponto de vista da sociedade e do seu equilíbrio, da perspectiva do funcionamento do sistema social no seu conjunto e da contribuição que seus componentes (inclusive os *mass media*) dão a esse funcionamento.

As agências de publicidade que participaram do consórcio usuário da conta de publicidade do governo Marta Suplicy eram empresas que atuavam normalmente no setor de comunicação de marketing, não tinham nenhum compromisso ideológico com o governo ou com a população e seu trabalho era estritamente técnico-profissional. O quadro de funcionários do setor de comunicação da prefeitura, por sua vez, era integrado por profissionais com experiência de mercado ou da política, mas também, em sua imensa maioria, militavam no Partido dos Trabalhadores.

A administração Marta Suplicy se diferenciou da gestão anterior (Celso Pitta) por criar uma secretaria própria para gerir a Comunicação. Esta foi dividida nas coordenadorias de Imprensa, Publicidade, Governo Eletrônico e Administrativa. Outras secretarias e sub-prefeituras também contavam com seus próprios organismos comunicacionais e com alguma ligação funcional com a Secretaria de Comunicação e Informação Social (SMCIS). Na coligação de governo, algumas subprefeituras ficaram sob liderança de partidos aliados, mas naturalmente sob a re-

gência da administração central. Por depoimento colhido de assessores, verificamos que na amostra pesquisada a subprefeitura liderada pelo Partido Liberal (Perus/Anhangüera) era acompanhada com mais proximidade nas questões comunicacionais do que aquela comandada pelo próprio Partido dos Trabalhadores (Santana/Tucuruvi/Mandaqui).

Nosso estudo sobre a política de comunicação do Governo da Reconstrução procurou abarcar todo o processo comunicacional da prefeitura durante os quatro anos da gestão. Não estudamos a fase eleitoral, porque nosso interesse é circunscrito ao período do mandato. Buscamos demonstrar como a administração municipal interagiu com os públicos externo e interno, de que forma intercambiou mensagens, emitiu e recebeu novas informações. O que é decisivo é que são urgentes novos estudos de comunicação como política pública. A consulta à bibliografia sobre o assunto e a análise das experiências demonstram um índice baixo de trabalhos sobre o tema. Entre os programas inscritos no Ciclo 2004 do programa Gestão Pública e Cidadania, da FGV, alguns poucos trabalhos sobre a questão se inserem no campo de sistemas de informação e outros em formas de gestão. O item *sistemas de informação* chega a 1,26 dos trabalhos apresentados. Apesar disso, qualquer reunião de governo tem como centro o muro de lamentações em torno da falta de visibilidade das ações e da baixa comunicabilidade entre gestão e cidadania. O campo interdisciplinar da comunicação já chegou a um grau de rigor acadêmico que exige sua centralidade como objeto de trabalho científico.

## 2 Referencial teórico

O fenômeno da globalização é crescente e veloz. Naturalmente, o Brasil é um ator que tem participado desse processo. Há uma enorme concentração, sem precedentes, de propriedade no setor das comunicações, que provoca a consolidação e a emergência de um pequeno número de mega-empresas mundiais, como narra Lima (2001). Igual a tantos outros países em desenvolvimento, nosso País tem suportado a ingerência internacional em seus veículos denominados *mass media*.

O novo padrão internacional de comunicação teve como consequência a fusão de diferentes políticas públicas (telecomunicações, *mass media* e informática) que resultou em uma política de comunicações única.

Antes eram formuladas isoladamente. Outro efeito foi a presença de novos conglomerados empresariais e organismos internacionais (União Internacional de Telecomunicações, Organização Mundial do Comércio etc.) como agentes na formulação dessa política de comunicações, tanto em âmbito internacional como nacional.

A propriedade e o controle das telecomunicações no Brasil, que eram monopólio do Estado, estão em processo de transferência para oligopólios privados. A indústria de informática, depois da reserva de mercado para empresas nacionais, firma-se agora com a presença de *global players*, mas a legislação do setor ainda não foi uniformizada.

A partir da Constituição de 1988, a outorga, renovação de concessões, permissões e autorizações na radiodifusão passaram a ser analisadas também pelo Congresso Nacional, mas a presença de políticos de base regional no setor de comunicações ainda é expressiva. Lima lembra que o ciclo da história política brasileira, em que as concessões de radioteledifusão eram usadas como moeda política estaria se encerrando no governo Fernando Henrique, mas isso acabou não acontecendo (Lima). Em 1997, deu-se a promulgação de decretos que alteraram as regras para outorga de concessão de serviços de telecomunicações e radioteledifusão. Mesmo assim, muitas estações foram entregues a políticos profissionais direta ou indiretamente.

O poder da mídia na construção da realidade de longo prazo, por meio da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana, é conhecido, como alerta Lima. A maioria das sociedades contemporâneas pode ser considerada centrada na mídia (*media-centered*). Para o autor, as sociedades dependem da mídia para a construção do conhecimento público, que possibilita a tomada cotidiana de decisões de cada um de seus membros. Essas sociedades, neste sentido, dependem mais da mídia do que da família, da escola, das igrejas, dos partidos etc. Por tal razão, o controle das comunicações é uma questão que ultrapassa, e bastante, a dimensão econômica.

Dado que nosso trabalho analisa a política pública de comunicação, deve vê-la em relação estreita com a vida comunitária, com as conexões sociais na *polis*. Nesse sentido, relevamos a sustentação da Teoria das Categorias Sociais, citada pelo pesquisador De Fleur (1976, p. 176). Ela supõe que:

“[...] existem vastas coletividades, agregados ou categorias

sociais cujo comportamento diante de uma série de estímulos dados é mais ou menos uniforme. Características como idade, sexo, nível de renda, formação educacional, residência rural-urbana, ou adesões religiosas são alguns exemplos. As revistas de moda não são compradas geralmente pelos homens; as revistas de pesca são raramente lidas pelas mulheres. Com efeito, o conhecimento de diversas variáveis bastante simples – idade, sexo, nível educacional – fornece uma orientação razoavelmente exata para o tipo de conteúdo de comunicação que um determinado indivíduo irá ou não escolher entre os veículos disponíveis. Um homem de idade, bastante culto, não irá provavelmente ler as revistas do tipo ‘*confissões verdadeiras*’, enquanto uma moça de educação elementar recorrerá freqüentemente a essa leitura [...]”

A principal suposição da Teoria das Categorias Sociais é a de que:

“[...] apesar da heterogeneidade da sociedade moderna, as pessoas que possuem certo número de características semelhantes possuem hábitos e pensamentos semelhantes de comunicação de massa. Os modos comparativos de orientação e comportamento irão dirigir as pessoas para os veículos de comunicação seguindo com um padrão bastante uniforme [...]”

É importante enfatizar que a categoria que fazemos menção não se trata de uma classe social popular ou hegemônica, mas de um grupo social, que tem peculiaridades, idéias e ideais afins. São pessoas com interesses comuns porque habitam uma região ou fazem parte de uma comunidade na qual as necessidades, “sonhos” e aspirações formam um amálgama consistente e mais ou menos homogêneo. Assim sendo, o interesse deste estudo não está na estratificação, mas na segmentação, isto é, no corte vertical que abrange diversas camadas da pirâmide social, mas com necessidades homogêneas, por ser uma comunidade fixada na mesma base geográfica. Este grupo, no olhar da comunicação, poderia ser um receptor mais palpável, real e visualizável.

Em uma política de comunicação governamental, qualquer que seja a gestão e sua postura ideológica, a propaganda é a ferramenta essencial para interagir com o receptor. A propaganda institucional de um governo democrático tem como questão central a preocupação com o direito público à informação. Portanto, a propaganda política moderna

não é simplesmente o uso pervertido das técnicas de difusão destinado às massas, no juízo de Sant’Anna (2003). Para ele a propaganda precedeu à invenção da maior parte dessas técnicas e seu aparecimento coincide com o dos grandes mitos que arrastam um povo e o galvanizam em torno de uma visão comum do futuro.

Ele destaca que a função da propaganda governamental deve ser a de comunicar ao povo o que o governo deseja fazer, o que está fazendo, como prestação de contas dos compromissos assumidos (Sant’Anna). Dessa forma, colherá subsídios na população para traçar a linha administrativa que atenda suas reivindicações. Para isso, devem ser traçadas diretrizes de uma política de comunicações, utilizando-se não apenas dos meios privados de comunicação de massas, mas também dos órgãos de comunicação do governo, entre os quais *house organs* e/ou Diário Oficial.

A propaganda governamental é apenas um aspecto da comunicação integrada, que utiliza também outras ferramentas modernas, tais como as relações públicas, a promoção comercial/de persuasão, o marketing direto etc. Um instrumental relevante da comunicação integrada na área política institucional é o trabalho de relações públicas (RP). Essa ferramenta complementa a função da propaganda moderna nas situações em que ela não tem poder de resposta ou abrangência limitada. A Prefeitura Municipal de São Paulo também faz uso de suas ações, apesar de não ter estabelecido um setor específico para sua operação. As relações públicas estão, em verdade, pulverizadas em áreas diferentes na Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social (SMCIS) tais como o governo eletrônico e a coordenadoria de imprensa.

Dentre as técnicas de Relações Públicas, de acordo com Kunsch (2003), o trabalho de assessoria de imprensa é o mais evidente e consiste, basicamente, na utilização de técnicas apropriadas de relacionamento e no uso de certos instrumentos, por exemplo: *press-release*, *press-kit*, coletiva de imprensa etc. No que toca ao relacionamento com a imprensa, a organização deve seguir uma política de imparcialidade com todos os meios e veículos de comunicação, tratando-os de forma igual, sejam grandes ou pequenos. No papel funcional da comunicação, a assessoria de imprensa deve, ainda, como defende Kunsch, fomentar a prática da verdade na transmissão das informações, organizando as fontes sob princípios éticos.

De certo modo, havia no chamado Governo de Reconstrução uma base de informações sobre a integração de políticas, de modo que a comunicação constituísse processos estratégicos de desenvolvimento, o que atenderia ao que Costa e Cunha (2004, p.75) sugerem, isto é um “planejamento estratégico do desenvolvimento entendido como atividade contínua, sistemática e permanente(...) participativo e ascendente, regionalizado, descentralizado e integrado.” Como se verá, o conhecimento não rompe a prática. Daí o “ pé-quebrado”.

### **3 Dados e metodologia**

No início do mandato do governo Marta Suplicy, as microestruturas comunicacionais das Administrações Regionais ainda estavam desaperlhadas, e algumas nem sequer tinham profissionais suficientes, linhas telefônicas ou computadores. Algumas daquelas administrações regionais (que vieram a tornar-se subprefeituras) não dispunham nem mesmo de uma assessoria de comunicação; outras improvisavam assessores políticos para as atividades midiáticas, os quais não tinham qualquer intimidade com o assunto ou conhecimento a respeito.

As relações da Secretaria de Comunicação com outros setores da administração continuou ineficiente durante o mandato, no que pese a mudança e a maior autonomia administrativa com o surgimento das subprefeituras. A comunicação direta com os munícipes da respectiva região administrativa permaneceu tímida por conta do trabalho exclusivo das assessorias das subprefeituras, que não tinham maior suporte da Secretaria Municipal de Informação e Comunicação Social (SMICS). Portanto, a partir desses entraves surgiu nossa proposição.

A razão metodológica consiste em examinar a Política de Comunicação e Informação Social da Prefeitura de São Paulo e, assim, ver se penetrou, ou rebateu, em grupos sociais da população da cidade e de que maneira modificou, ou não, o cotidiano dos receptores. O intuito é apurar se a política de comunicação municipal, como mediadora de ações sociais, satisfaz ou atendeu as expectativas, se informou, promoveu conhecimento, conscientizou, persuadiu e de que maneira foi aceita pelos munícipes das regiões pesquisadas.

Nossa hipótese geral se fundamenta na seguinte questão: Será que a comunicação municipal segmentada ou mais dirigida a regiões es-



pecíficas não teria maior interesse, ou seja, não geraria mais impacto, receptividade, aceitação nos públicos pesquisados do que as mensagens massivas ou globais que foram operadas?

Para testar nossa hipótese usamos os seguintes instrumentos: a) Pesquisa quanti-qualitativa dirigida às amostras de moradores da Subprefeitura de Santana/ Tucuruvi/Mandaqui, e da Subprefeitura de Perus e Anhangüera; b) Entrevistas pessoais com assessores de imprensa/ comunicação das subprefeituras citadas; c) Entrevistas com secretários e coordenadores da Secretaria de Comunicação; d) Análise descritiva; e) Trabalho interpretativo; f) Levantamento bibliográfico. Na compreensão das demais vertentes de nossa investigação, a pesquisa bibliográfica concentrou-se em diversos volumes, noticiário da Folha de S.Paulo, O Estado de S.Paulo e revista Veja, durante a gestão Marta Suplicy, além de documentos, peças publicitárias, planos de comunicação e de mídia, teses, artigos, monografias, dissertações, relatórios e o programa de governo.

Para viabilizarmos o estudo, estabelecemos duas populações circunscritas a duas regiões administrativas da cidade de São Paulo:

1. Subprefeitura de Santana/Tucuruvi/Mandaqui;
2. Subprefeitura de Perus/Anhangüera.

Para termos um quadro com mais clareza das duas regiões, fizemos alguns registros estatísticos sócio-demográficos (DADOS BÁSICOS PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS, 2002). A região de Santana/Tucuruvi/Mandaqui possuía, em 2000, população total de 327.135 residentes, dos quais 155.953 eram homens e 171.182 mulheres (Tabela 1). Esta população equivalia a 3,13% da população total da cidade de São Paulo.

Já a região de Perus/Anhangüera possuía, em 2000, a população total de 109.116 residentes, dos quais 54.058 eram homens e 55.058 mulheres (Tabela 1). Esta população correspondia a 1,04% da população total da cidade de São Paulo.

Na implementação de nossa pesquisa, determinamos as amostras para representação dos universos da Subprefeitura de Santana/Tucuruvi/Mandaqui e da Subprefeitura de Perus/Anhangüera. Dadas as limitações de recursos e tempo, decidimos usar a amostra não-probabilística por conveniência.

De acordo com dados do Censo 2000, na Subprefeitura de Santana/Tucuruvi/Mandaqui, a população total era de 327.135 pessoas (DADOS, *op. cit.*). Desse grupo, 155.953 eram homens e 171.182 mulheres. Para a pesquisa, utilizamos um intervalo de confiança de 0,7% ou 70% e um erro padrão/margem de erro de 0,0518% ou 5,18%, chegando à amostra de 100 pesquisados.

Já na Subprefeitura de Perus/Anhangüera, a população total somou 109.116 habitantes, dos quais 54.058 eram homens e 55.058 mulheres. Para a pesquisa, também utilizamos um intervalo de confiança de 0,7% ou 70% e um erro padrão/margem de erro de 0,0518% ou 5,18%, chegando à amostra de 100 pesquisados.

Para representar cada uma das subprefeituras foram distribuídos 200 questionários em escolas indicadas por região. Entre os questionários corretos recebidos, foram sorteados 100 questionários válidos, correspondentes a cada subprefeitura para criar-se uma amostra aleatória. Utilizamos as escolas municipais da região das subprefeituras por parecer a solução mais viável e segura na aplicação dos questionários. Como não tínhamos estrutura, recursos e tempo hábil para aplicarmos diretamente os formulários, entendemos que os alunos da rede pública poderiam repassar o material com as instruções devidas para seus familiares/municípios responderem em seus respectivos domicílios. Posteriormente, para compor a amostra mínima satisfatória, usamos a rede pública estadual, na qual havia alunos que já eram eleitores e eles próprios poderiam responder as questões.

#### 4 Discussão de resultados

A pesquisa de campo aplicada verificou a hipótese de aceitação e interesse da maior segmentação por regiões. A pergunta formulada foi: *Como seria se recebessem as mensagens da prefeitura sobre propaganda, tratando de assuntos de sua comunidade, tais como: iluminação, coleta de lixo, educação, saúde, asfalto e transporte?* A tabulação registrou que 46% dos respondentes da subprefeitura de Santana e 62% da subprefeitura de Perus disseram que seria “muito melhor”. Outros 38% de Santana e 26% de Perus disseram “melhor” (Tabela 2).

Por intermédio da pergunta-filtro confirmamos o desejo de a população ter interesse em informações dirigidas de comunicação da pre-

feitura. De fato, se somadas as amostras das duas subprefeituras, 78% dos grupos sociais pesquisados disseram que seria “muito melhor” ou “melhor” a informação ou mensagens da prefeitura dirigidas especificamente a sua comunidade (Tabela 3). Na Tabela 2, o índice da pergunta que trata a questão formulada de outra maneira chega a 86%:

Portanto, a inferência é que as populações das duas subprefeituras apresentam maior interesse na comunicação segmentada ou mais dirigida a suas regiões. Tal variante de política comunicacional, deste modo, poderia ser recepcionada com mais valores agregados e, portanto, gerar mais impacto e aceitação objetivo-subjetiva de parte desses públicos do que as mensagens massivas ou genéricas, que são as rotineiras na sociedade da informação globalizada. Tratar-se-ia, outrossim, de uma ruptura no modo de conhecimento, com a conseqüente possibilidade de construir uma política identificada. Os assessores de comunicação das subprefeituras, por acreditarem na eficiência da comunicação dirigida, também confirmaram seu interesse nessa segmentação. No entanto, não puderam construí-la eficazmente, o que sinaliza o modo burocrático de construção das gestões na experiência brasileira.

A propaganda, enfatizando o que já foi dito no referencial teórico, era a base de sustentação da política de comunicação da PMSP. Qualquer mensagem publicitária tem como função intrínseca consolidar uma marca na mente do receptor e fortalecer a posição do anunciante/emissor frente aos rivais, adversários ou concorrentes. Com a finalidade de dar divulgação às mensagens, a propaganda moderna utiliza essencialmente a mídia eletrônica (televisão, rádio e cinema), a mídia impressa (jornal, revista e folhetos), mídia interativa (internet e Cd-rom) e mídia exterior (cartazes, painéis e *outdoors*), além de outros instrumentos.

Se recuperamos a discussão teórica, temos que, para Lasswell (*apud* MATTELART, Armand e MATTELART, Michèle, 1999) os meios de difusão após a Primeira Guerra Mundial surgiram como instrumentos indispensáveis para a gestão governamental das opiniões, tanto de populações aliadas como de inimigas. Portanto, para ele a propaganda rima, após essa fase, com democracia. Lasswell prossegue sua conceituação sobre a propaganda, frisando que a técnica constitui-se no meio único de suscitar a adesão das massas. Ele comparou: “mero instrumento, não é nem mais moral nem mais imoral que ‘a manivela da bomba d’água’”. Pode ser empregada tanto para bons como maus fins.

Do seu lado, Domenach (1963) correlaciona a propaganda política como uma empresa organizada para influenciar a opinião pública e dirigi-la. A solidificação deste instrumento de comunicação se deu somente no século XX, quando foram mais bem definidos seu campo de ação – a massa moderna – e seus meios de ação: as novas técnicas de informação e de comunicação. O autor lembra que a escrita, palavra e imagem são os sustentáculos permanentes da propaganda. Os modernos publicitários descobriram ainda que o homem médio é um ser essencialmente influenciável, logo, tornou-se possível sugerir-lhe opiniões consideradas pessoais e mudar-lhe as idéias. Os profissionais de propaganda passaram a questionar por que não tentar usar o que é viável do ponto de vista comercial em matéria política .

Hoje, a propaganda em geral faz parte de um complexo mais amplo, que é o marketing, como registra J. Almeida (2002). O marketing não se aplica apenas a produtos ou empresas com fins lucrativos. O marketing de organizações, também chamado de marketing institucional, é definido por Kotler & Armstrong (*Apud* ALMEIDA, 2002) como atividades empreendidas para criar, manter ou modificar as atitudes e comportamentos do público-alvo com relação a uma organização, seja ela com ou sem fins lucrativos.

A pesquisa de campo deste trabalho averiguou a opinião da população das subprefeituras selecionadas sobre a comunicação/propaganda da PMSP. Preferimos usar a palavra propaganda, em vez de comunicação, para melhor entendimento dos munícipes de menor escolaridade. Sobre o conteúdo da propaganda, 28% dos entrevistados da região de Santana disseram que havia informações importantes e 20% responderam não haver. Em Perus, 38% disseram “sim” e 13% marcaram a alternativa “não”. Na soma das opiniões das duas subprefeituras, 33% afirmaram que a propaganda da prefeitura continha informações importantes para eles, contra 17% que responderam o contrário. Em posição intermediária ficou o grupo da maioria, com 41,5% (Tabela 4).

Como nem chegou à metade o número dos respondentes que declararam considerar importantes as informações e mensagens publicitárias da PMSP, a Secretaria de Comunicação de Informação Social parece não ter tido êxito no seu trabalho efetivo de divulgar as realizações e o trabalho da prefeitura. Noutras palavras, a política de comunicação

social não se constituiu, visto que uma política de gestão torna-se realidade na interação de governo e forças sociais da *polis*.

Nesta pesquisa de campo, 25% dos moradores da região de Santana disseram que a propaganda os convencia sobre algum assunto, por exemplo, a qualidade do trabalho da prefeitura ou a importância das obras realizadas. Já entre os munícipes da região de Perus, 21% ficaram com igual opinião (Tabela 5).

Naturalmente, é difícil medir até que ponto as mensagens publicitárias são assimiladas ou não pelo receptor ao responder conscientemente a questão em vez de ser submetido a uma pesquisa de “recall after day” de uma campanha publicitária específica. No entanto, a pergunta pode revelar, pelo menos implicitamente, certo grau de empatia para com o trabalho geral de comunicação. Em ambas as subprefeituras, as negativas (29% em Santana e 23% em Perus) foram maiores do que as afirmativas (25% e 21% respectivamente). Portanto, o índice de persuasão das mensagens admitido explicitamente não chegou sequer a um terço do total, o que pode indicar certa desconfiança, certa cultura de retração frente a um produto midiático ainda não-assimilado e talvez não-verdadeiro. Como se nota, uma boa parte (41%) preferiu ficar no meio termo. A pesquisa também verificou o nível de veracidade das campanhas observado pelo público. Uma fração de 17% dos moradores da zona de Santana achava que era mentirosa. Em Perus e região o índice caiu para 13%. Neste aspecto, predominou majoritariamente nas duas subprefeituras a posição intermediária (51% e 61%, respectivamente).

Do ponto de vista ético, essa posição intermediária pode indicar certo ceticismo quanto à natureza das mensagens ou ainda uma desconfiança político-ideológica desses grupos sociais, processo demonstrado pela nossa Sociologia como resultado do cultivo histórico de relações assimétricas ou mesmo injustas no exercício do poder. O fato de ter chegado a este equilíbrio é melhor, em termos morais, do que a reprovação numérica mais evidente, marcante ou mesmo aguda. Esta percepção também pôde ser verificada na chamada “grande imprensa”, pois não se observou, em relação ao Governo da Reconstrução, reprovações “ruidosas” quanto ao conteúdo das mensagens publicitárias ou denúncias de propaganda enganosa.

A pesquisa de campo verificou, ainda, que a propaganda da prefei-

tura teve a seu favor um alto grau de visibilidade. Cerca de 87% do recorte pesquisado havia visto mensagens publicitárias da prefeitura. Outro grupo de 10,5% admitiu não se lembrar e apenas 2,5% afirmou não tê-la visto. Um segmento de 72% da amostra pesquisada considerou que a propaganda era boa ou regular. Já o desempenho da administração Marta Suplicy foi acanhado. Nas duas amostras somadas das subprefeituras, ou seja, a maior parte (41,50%) a considerou regular. Um grupo de 32% achou que ela foi boa e outro segmento de 13,50% entendeu que ela foi péssima. Uma parcela de 6,50% achou que ela era excelente e o mesmo número de respondentes não soube responder a questão.

Fomos averiguar também se a imprensa cobria corretamente a ação da gestão municipal, com independência e boa intenção, ou seja, se ela fazia seu trabalho conforme o recomendado pelo bom jornalismo e sua respectiva responsabilidade social. A posição intermediária (mais ou menos), com 37% dos respondentes da soma das duas subprefeituras, foi a alternativa que prevaleceu. A resposta afirmativa foi a segunda em número de preenchimento com 23,50%. A opção “Não sei” teve 20%; e “Não” agrupou 19% (Tabela 6).

Não se pode deduzir que a imprensa foi excessivamente crítica com a prefeitura ou que agiu com má fé, nem mesmo que tenha sido tendenciosa ou omissa em parte da gestão Marta Suplicy. A população recortada não entendeu que houve excessos e este fato é que tem um significado importante, ou seja, para todos os efeitos a mídia cumpriu seu papel social e sua versão deve ter prevalecido na formação da opinião pública. Observa-se, pois, como produto da pesquisa, a direção dos postulados contemporâneos em comunicação social. Efetivamente, a comunicação é construtora de sentidos do e no universo social e não mero instrumento. A sua instrumentalidade somente a rebaixa e a torna pouco agregadora de valores. Por outro lado, se os sentidos construídos de fato nascem da interação social, da vida comunitária, determinam a melhor recepção e o alargamento da comunicabilidade. Enfim, voltamos à velha e boa discussão das últimas 4 décadas: tornar comum (portanto comunicar) é o desafio social e político permanente. Nele podem naufragar e ter sucesso as gestões públicas.

## **5 Disposições finais**

A política de comunicação do governo Marta Suplicy – Governo da Reconstrução – avançou em comparação com o governo anterior de Celso Pitta, haja vista a implementação de um setor especializado para divulgação dos planos e ações governamentais. A instituição de um organismo gestor da comunicação foi a maior virtude neste aspecto administrativo. O setor buscou expressar relativamente o que a prefeita Marta Suplicy queria dizer, mas muito menos do que poderia. A capacidade persuasiva, dada a baixa interatividade, dos instrumentos de divulgação não foi suficiente. A cobertura também ficou restrita. As limitações foram de ordem operacional e também financeira, apesar das críticas aos excessos de valores.

A área de comunicação foi subempregada em diversas situações nas quais poderia ser de grande utilidade, especialmente nas críticas e mesmo nas crises de governabilidade. Outra falha foi a falta de participação popular no desenvolvimento das campanhas para a cidade. O povo ficou à margem do planejamento e da execução das ações de comunicação. Por sinal, uma marca do Partido dos Trabalhadores em outras gestões municipais, o orçamento participativo, foi extremamente mal divulgado e não estimulou o interesse do cidadão. Faltaram, ainda, ações especiais para populações marginalizadas, como analfabetos, analfabetos funcionais, deficientes visuais entre outros. Os processos comunicacionais não demonstraram plenamente as ações administrativas para muitas comunidades ou grupos sociais.

O instrumental adotado descrito pela escola funcionalista não foi de grande eficiência e, embora não seja a única determinação, uma prova maior disso é que o mandato não foi renovado. O fato, contudo, não significa que esses mecanismos de difusão nunca funcionam adequadamente. Usamos a metáfora “funcionalismo de pé-quebrado” para expor que um pé tem, em princípio, funcionalidade, mas que pode estar quebrado e seu desempenho ficar comprometido por alguma razão. Não se pode, porém, creditar a derrota eleitoral após a gestão apenas e exclusivamente à comunicação, mas muito provavelmente esta auxiliou nesse desenlace.

Se por um lado a comunicação deste governo não obteve êxito significativo, por outro teve uma virtude pouco questionável. Ela foi presu-

mivelmente ética, honesta e seguiu modelos descritos, que são os mais utilizados contemporaneamente por sua alta performance, inclusive em outros setores da sociedade civil. Este suporte técnico teve um aspecto positivo, mas também deve ter comprometido a capacidade de ousadia, de criatividade e de experimentação. Enfim, de compreensão da interatividade das gestões que se dizem progressistas.

O governo também podia ter tentado outras alternativas em comunicação social, como as promoções (festivais, competições esportivas e concursos de predicados e talentos), as campanhas de incentivo para os servidores, e a utilização dos eventos, palestras educativas e abordagens, como programas de relações com a comunidade etc. As iniciativas nesse sentido foram sempre de setores isolados e das próprias subprefeituras, sem o suporte da Secretaria de Comunicação.

O treinamento visando a dar mais eficiência ao uso da comunicação para servidores (comunicadores ou não) não se desenvolveu, prejudicando a otimização dos recursos e potencialidades da estrutura. As pesquisas de opinião e os *mailings lists* não foram intercambiados entre os setores da prefeitura, prejudicando o fluxo informativo e a base de dados. Faltou um programa específico para aumentar a fluidez da comunicação interpessoal ou intragovernamental e de estímulo a sugestões ao governo. Assim sendo, o endomarketing ficou comprometido.

É importante ressaltar que a Secretaria de Comunicação instituiu dois projetos inovadores e muito importantes para a cidade: o SAC (Sistema de Atendimento ao Cidadão) e o governo eletrônico e seus telecentros. O primeiro programa agilizou amplamente o atendimento à população e o segundo disponibilizou os aparelhos públicos na internet, além de promover a inclusão digital, ainda quando de modo limitado. Foram ações de excelência da Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social. Houve, todavia, falta de divulgação desses programas, que devem ter sido subutilizados por alguns grupos sociais menos informados.

Finalmente, a suposta política de comunicação desenvolvida não instituiu uma marca de governo e também não produziu um vínculo claro com o denominado modo petista de governar, se é que ele existe realmente. Se a referência era a de um governo, uma gestão que trabalharia para os pobres e com honestidade, o fenômeno não ficou evidente para ampla parcela da população paulistana.



## **6 Referências bibliográficas**

- ALMEIDA, Jorge. *Marketing Político, hegemonia e contra-hegemonia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Xamã, 2002.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS. *NBR 10520: informação e documentação: Citações em documentos – Apresentação*. Rio de Janeiro, 2002.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS. *NBR 6023: informação e documentação: Referências – Elaboração*. Rio de Janeiro, 2002.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS. *NBR 14724: informação e documentação: Trabalhos acadêmicos – Apresentação*. Rio de Janeiro, 2002.
- BDP. Base de Dados para Planejamento, Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento/SEMP/DEINFO, 2002.
- DADOS BÁSICOS PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS. Secretaria Municipal de Planejamento, 2002.
- DE FLEUR, L. Melvin. *Teorias da Comunicação de Massa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- DOMENACH, Jean-Marie. *A Propaganda Política*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1963.
- KUNSCH, Margarida M. K. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. São Paulo: Summus, 2003.
- COSTA, Frederico Lustosa da e CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. *A Gestão Estratégica do Município. In Gestão Pública Municipal Efetiva*. Sylvia Constant Vergara e Vera Lucia Almeida Correa (Orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2004
- SPINK, Peter (Org.). *Gestão Pública e Cidadania. Ciclo de Premiação 2004*. FGV, EAESP, numero 45, dezembro 2004.

LIMA, Venício A. de. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MATTELART, Armand e MATTELART, Michèle. *História das Teorias da Comunicação*. São Paulo: Loyola, 1999.

SANT'ANNA, Armando. *Propaganda: teoria, técnica e prática*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

WOLF, Mauro, *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Presença, 2001.

## 7 Apêndices

**Tabela 1**  
**Município de São Paulo, Subprefeituras\*, 2000**  
População Residente Por Sexo

Subprefeituras	Homens	Mulheres	Total
<b>Perus/Anhangüera</b>	54.058	55.058	109.116
<b>Perus</b>	34.898	35.791	70.689
<b>Anhangüera</b>	19.160	19.267	38.427
<b>Santana/Tucuruvi/Mandaqui</b>	155.953	171.182	327.135
<b>Santana</b>	61.484	63.170	124.654
<b>Tucuruvi</b>	45.741	53.627	99.368
<b>Mandaqui</b>	48.728	54.385	103.113

\*OBS.: No último censo os distritos faziam parte de Administrações Regionais

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000.

Elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano/Sempla – Departamento de Informações/Deinfo.

**Tabela 2**  
**Meios de comunicação utilizados pelos entrevistados**  
Se a comunidade da sua subprefeitura (*antiga administração regional*) recebesse mensagens de propaganda, tratando de assuntos de sua comunidade, tais como: iluminação, coleta de lixo, educação, saúde, asfalto, transporte etc., seria:

Resposta	Santana	%	Perus	%	Total	%
Muito melhor	46	46,00	62	62,00	108	54,00
Melhor	38	38,00	26	26,00	64	32,00
Tanto faz	08	8,00	06	6,00	14	7,00
Pior	0	0	01	1,00	01	0,50
Muito pior	01	1,00	0	0	01	0,50
Não sei	06	6,00	05	5,00	11	5,50
S/ Resp.	01	1,00	0	0	01	0,50
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

### Tabela 3

#### Meios de comunicação utilizados pelos entrevistados

Se sua comunidade ou região recebesse informações ou mensagens de comunicação/propaganda do governo municipal tratando de assuntos locais, seria:

Resposta	Santana	%	Perus	%	Total	%
Muito melhor	29	29,00	53	53,00	82	41,00
Melhor	44	44,00	31	31,00	75	37,50
Tanto faz	15	15,00	07	7,00	22	11,00
Pior	01	1,00			1	0,50
Muito pior	01	1,00	01	1,00	2	1,00
Não sei	10	10,00	08	8,00	18	9,00
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

### Tabela 4

#### Meios de comunicação utilizados pelos entrevistados

A propaganda da PMSP contém informações importantes para você?

Resposta	Santana	%	Perus	%	Total	%
Sim	28	28,00	38	38,00	66	33,00
Não	20	20,00	13	13,00	33	17,00
Mais ou Menos	42	42,00	42	42,00	84	41,50
Não sei	10	10,00	07	7,00	17	8,50
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

**Tabela 5**  
**Propaganda da PMSP**

Você acha que a propaganda da PMSP o convence sobre algum assunto, tais como, a qualidade do trabalho da prefeitura ou a importância das obras realizadas etc.?

<b>Resposta</b>	<b>Santana</b>	<b>%</b>	<b>Perus</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Sim	25	25,00	21	21,00	46	23,00
Não	29	29,00	23	23,00	52	26,00
Mais ou Menos	35	35,00	48	48,00	83	41,50
Não sei	10	10,00	08	8,00	18	9,00
S/Resp.	01	1,00	-	-	01	1,00
<b>TOTAL</b>	100	100,00	100	100,00	200	100,00

**Tabela 6**

**Informações sobre a PMSP nos rádios, jornais e televisão**

Os grandes jornais diários, as principais redes de televisão fazem a cobertura do dia-a-dia da PMSP corretamente, com independência e boa intenção?

<b>Resposta</b>	<b>Santana</b>	<b>%</b>	<b>Perus</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Sim	25	25,00	22	22,00	47	23,50
Não	24	24,00	14	14,00	38	19,00
Mais ou menos	34	34,00	40	40,00	74	37,00
Não sei	16	16,00	24	24,00	40	20,00
S/Resp.	01	1,00	-	-	01	0,50
<b>TOTAL</b>	100	100,00	100	100,00	200	100,00