

ELSON SEMPÉ PEDROSO

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA POLÍTICA: CAMPOS EM CONFLITO.
UM OLHAR A PARTIR DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Neusa Demartini Gomes

Porto Alegre

2006

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P372c Pedroso, Elson Sempé

Comunicação pública política: campos em conflito : um olhar a partir da Câmara Municipal de Porto Alegre / Elson Sempé Pedroso. — Porto Alegre, 2006.

116 f.

Diss. (Mestrado) – Faculdade de Comunicação Social. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. PUCRS, 2006.

Orientador: Profª Drª. Neusa Dermartini Gomes

1. Comunicação de Massa. 2 Assessoria de Imprensa.
3. Jornalismo Político. 4. Propaganda Política. 5. Câmara Municipal - Porto Alegre. I. Título.

CDD : 070.486

Bibliotecário Responsável

Ginamara Lima Jacques Pinto

CRB 10/1204

ELSON SEMPÉ PEDROSO

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA POLÍTICA: CAMPOS EM CONFLITO.
UM OLHAR A PARTIR DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em ____ de _____ de 2006.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Profa. Dra. Neusa Demartini Gomes (PUCRS)

Profa. Dra. Beatriz Correa Dornelles (PUCRS)

Prof. Dr. Paulo Moura (ULBRA)

A todos que confiaram em mim, contribuindo para que eu
avançasse – avós, pais, esposa, filhos e mestres –, minha gratidão
e meu propósito de seguir em frente.

Aos que, como eu, lutam pela qualidade do serviço público e por
uma comunicação pública melhor, minha humilde contribuição
para esta jornada infindável.

“Caminante, no hay camino. Se hace camino al andar”.

(Antonio Machado)

Ainda hoje, a constituição dos Estados sociais democratas enquanto democracias de massas obriga a atividade dos órgãos estatais a ser pública, para que ao menos possa tornar-se efetivo um processo permanente de formação de opinião e de vontades até mesmo como um corretivo que garanta a liberdade perante o exercício do poder e da dominação: “as manifestações desse processo, absolutamente vitais para uma democracia livre”, e que consistem em promover uma “opinião pública” orientada em todos os setores, podem (...) consistir, legitimamente, de modo pleno num “poder” não sancionado juridicamente, pressupondo-se que também elas sejam plenamente “públicas”, confrontando-se publicamente com o poder estatal, obrigado, por princípio, a manter pública toda a sua atividade (RIDDER *apud* HABERMAS, 1960).

RESUMO

Esta pesquisa lança olhares sobre algumas das relações de conflito entre os protagonistas políticos e os mediadores da comunicação pública, originadas em ambientes públicos de matriz política com cargos eletivos sujeitos ao voto direto da população (vereadores), cargos de confiança na cadeia comunicativa oficial passíveis de indicação política direta (jornalistas CCs instalados na Assessoria de Comunicação Social) e servidores públicos concursados em posições equivalentes a estes últimos (jornalistas concursados investidos em cargos na Assessoria de Comunicação Social).

Trata-se de uma discussão que preocupa e inquieta os profissionais de jornalismo envolvidos em atividades de assessoria de imprensa ligadas ao setor público, mais evidentemente aos órgãos públicos diretamente relacionados com a política; no caso em proposta, aos parlamentos. Mas concerne não só a eles, e sim a toda a sociedade como interessada direta nos seus resultados. Esta inquietação, e a conseqüente discussão, são causadas, basicamente, pelas diferentes formas de vinculação, tanto institucionais como trabalhistas destes profissionais aos processos de construção e distribuição da informação a partir destes ambientes e, também, pelas diferentes compreensões dos protagonistas da vida política e dos seus mediadores oficiais, sobre o que é a função e o objetivo da assessoria de imprensa (ou de comunicação social, como se preferir) de um parlamento, qual seu público e o que oferecer a ele.

O raciocínio desenvolve-se conduzindo a argumentação através de conceitos isolados, como os de jornalismo, opinião pública e assessoria de imprensa, a fim de permitir uma contextualização de sua convergência para gerar o fenômeno da comunicação pública oferecida pelos parlamentos à sociedade. Mais do que indicar respostas, esta pesquisa levanta

questionamentos a partir da observação direta de um caso particular facilmente observável em outros contextos.

Palavras-chave: Assessoria de imprensa. Política. Comunicação pública. Parlamentos. Jornalismo. Câmara Municipal. Porto Alegre. Propaganda.

ABSTRACT

This research points some conflicted situations between political protagonists and the public communication mediators, born on political public matrix with elective positions subject to direct vote of the population (councilmen), trusted positions on the official communicative line passable of direct political nomination (“CC” journalists on the Social Communication Relations sector) and public servants approved in concourse in equal positions to this last ones (approved in concourse journalists trusted in positions on the Social Communication Relations sector).

It’s about a discussion that concerns and worries journalism professionals involved in Press Relations activities connected to the public sector, more strictly to the public sectors directly attached to politics; in this case, to the parliaments. It doesn’t only concerns to them, but to the whole society as a direct interested in its results. This questioning, and the consequent discussion, are caused, basicly, by the different ways of attachment, such as institutional as working ones of this professionals to the construction process and information distribution from this environments and, also, by the different understandings, of the politic life protagonists or their official mediators, about what is the function and the objective of Press Relations (or Social Communication, as may wish) of a parliament, which is the target and what to offer it.

The logics enrolls leading the argumentation through isolate concepts, such as the jornalism’s, public opinion and press relations, intending to aloud a contextualization of its convergence to generate the public communication phenomenon offered by the parliaments to its society. More than pointing answers, this research raises questions to start with the direct observation of a particular case easily observable in some contexts.

Key-words: Press relations. Politics. Public communication. Parliaments.
Journalism. City Council. Porto Alegre. Propaganda.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 COMUNICAÇÃO E IDEOLOGIA	22
1.1 <i>O JORNALISMO</i>	24
1.2 <i>A ASSESSORIA DE IMPRENSA.....</i>	34
1.3 <i>A IDEOLOGIA E AS FORMAS SIMBÓLICAS.....</i>	38
2 OPINIÃO PÚBLICA.....	41
2.1 <i>DOIS TEMPOS, DUAS REFERÊNCIAS.....</i>	42
2.2 <i>OPINIÃO E VOTO: UMA RELAÇÃO COM A ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO DE UM PARLAMENTO</i>	47
2.3 <i>OS PÚBLICOS.....</i>	51
3 VISÕES SOBRE POLÍTICA E ALGUMAS DE SUAS IMPLICAÇÕES	53
3.1 <i>A POLÍTICA E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA</i>	53
3.2 <i>INSTITUIÇÕES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O DEVER DA PUBLICIDADE</i>	59
3.3 <i>CONSIDERAÇÕES SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO.....</i>	62
4 A CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE E SUA ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO	64
4.1 <i>A OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL.....</i>	64
4.2 <i>A INSTITUIÇÃO DA ASSESSORIA DE IMPRENSA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE – LEIS, ATOS E RESOLUÇÕES DE MESA DIRETORA.</i>	66
4.3 <i>A ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, AS BANCADAS PARTIDÁRIAS E OS GABINETES DOS VEREADORES</i>	70
4.3.1 <i>A Assessoria de Comunicação Social.....</i>	70
4.3.1.1 <i>A redação</i>	72
4.3.1.2 <i>A fotografia</i>	75
4.3.1.3 <i>O rádio</i>	76
4.3.1.4 <i>A televisão</i>	77
4.3.2 <i>As Bancadas Partidárias.</i>	80
4.3.3 <i>Os Gabinetes Políticos dos Vereadores.....</i>	81
5 PERSONAGENS E SUAS RELAÇÕES CONFLITUOSAS NO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE	85
5.1 <i>O ACESSO AO CARGO.....</i>	86
5.2 <i>A FONTE E O PÚBLICO.....</i>	90
5.3 <i>AS ROTINAS DE TRABALHO</i>	91
5.4 <i>PRESSÕES POLÍTICAS E PRESSÕES ESTRUTURAIS</i>	96

6	A ESTRUTURA PÚBLICA LOTEADA E PRIVATIZADA – ONDE ESTÁ O SERVIÇO PÚBLICO?	101
	REFERÊNCIAS.....	110
	ANEXOS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

INTRODUÇÃO

A vivência de dez anos no exercício de um cargo público, ocupado através de concurso, dentro da estrutura de comunicação da Câmara Municipal de Porto Alegre, proporcionou a observação aproximada e a identificação de alguns problemas que são usados nesta pesquisa como referência para tentar compreender o processo de comunicação que lá se estabelece. O que aqui está tratado pertence, pois, ao campo dos desafios cotidianos e das angústias daqueles que, como eu, se esforçam para manter presente, em suas atividades diárias, o senso do serviço público e da cidadania em um espaço onde outros interesses costumam se sobrepor a isso: o espaço da comunicação e da informação geradas a partir dos órgãos públicos, principalmente, os Parlamentos.

No lugar dos mediadores oficiais da informação pública gerada nos Parlamentos, que é a assessoria de imprensa (AI),¹ há os que estão conectados a este processo através de concursos públicos e há aqueles que são instalados politicamente na cadeia produtiva. Ambos os casos ocupando diferentes posições, com diferentes níveis de poder e influência, representando, assim, um dos campos fundamentais de conflito observados neste estudo, pois todos têm a mesma função precípua de mediar tal informação pública. Tanto em uma quanto em outra forma de vinculação ao processo, há preferências políticas pessoais, inerentes a cada um dos protagonistas, que necessitam de critérios para serem observadas e administradas, pois o sujeito inserido neste processo não deixa de ser um cidadão e de ter sua vida influenciada pela política no sistema democrático representativo que vivemos. No entanto, nos casos em que há a dependência da afinidade política para o acesso e da satisfação de demandas para a permanência no cargo, elementos externos ao próprio sujeito, como as vontades e as necessidades específicas do político que o indicou para o cargo, interferem na sua conduta e produção enquanto servidor público da instituição Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA).²

Já no lugar reservado aos protagonistas da vida pública política representados pelos mandatários públicos do poder delegado através do voto, no caso em tela os vereadores da

¹ A sigla AI será usada, a partir de agora e sempre que necessário, para designar assessoria de imprensa.

² A sigla CMPA será usada, a partir de agora e sempre que necessário, para designar Câmara Municipal de Porto Alegre.

cidade de Porto Alegre, é possível observar disputas de poder interno à instituição e negociações envolvendo a possibilidade de indicar ocupantes dos cargos dentro da cadeia comunicativa institucional, tendo em vista uma melhor administração das informações a partir dali veiculadas. Tal situação indica a possibilidade de existência de certo nível de ingerência, controle e filtragem eminentemente políticos da informação pública, principalmente, através das relações de dependência estabelecidas nos critérios de acesso aos cargos da estrutura de comunicação institucional.

Sendo a política um fenômeno dinâmico que está presente em todos os momentos da vida em sociedade e sendo o Poder Legislativo um órgão cujas ações têm incidência direta sobre a vida dos cidadãos, é necessário que a presença da política seja percebida assim, como elemento moldador do convívio, manipulador das visões, no sentido em que determina e delimita as referências sobre as quais a realidade é avaliada e direcionadora de verdades em busca da obtenção e manutenção do poder, pois fala sempre de um lugar privilegiado com relação às massas. Principalmente, porque o fruto do trabalho das estruturas de comunicação desse tipo de instituição incide, de maneira direta, sobre a formação de opinião do público, que, através do voto, e quase exclusivamente através dele, exerce algum tipo de poder na democracia representativa: o poder de decisão sobre quem serão seus representantes junto às estruturas de governo.

Este é o campo de observação desta pesquisa: o ambiente, as relações internas e os objetivos conflituosos da comunicação pública gerada no ambiente político discutidos a partir da observação da realidade da Câmara Municipal de Porto Alegre – CMPA – como estrutura representativa deste campo.

Convém dizer que restam inexplorados ou mal consolidados e pouco discutidos os aspectos internos ao processo de produção da informação pública, seus objetivos, sua ética, ao menos aqui no Brasil. No campo das assessorias de imprensa em instituições públicas, especialmente nos legislativos municipais, sobre o que o estudo proposto pretende lançar olhares, isso não é diferente. Basta um contato com a Associação Brasileira de Servidores de Câmaras Municipais (ABRASCAM) e com a Associação dos Servidores de Câmaras Municipais do Rio Grande do Sul (ASCAM-RS) para que haja oportunidade de observar a carência de discussão ou qualquer obra norteadora mais aprofundada, fruto de um debate mais

sólido sobre “o fazer” comunicação pública em instituições públicas regidas (ao menos administradas) pela política partidária.

Sendo assim, procuramos nos inscrever na tendência apontada por Rospir (1990), de empreender pesquisa sobre o processo de construção de informação política, observando as faces da censura, da propaganda e da informação no sentido poder-público e sua relação com a estruturação e manutenção desse poder. Também foi tentadora uma abordagem no sentido contrário, público-poder, a fim de apontar elementos de tensão entre perspectivas e demandas dos dois sentidos. No entanto, para este momento, foi preciso investir na observação mais clara e focada do sentido poder-público, deixando para uma investida posterior o sentido público-poder, a fim de tratar suas peculiaridades de maneira independente, para, aí sim, pensar sobre as relações e possibilidades entre os dois sentidos do fluxo comunicacional, produzido especificamente entre estruturas da natureza da Câmara Municipal de Porto Alegre e o grande público.

Nosso objetivo mais amplo foi mapear alguns níveis e formas possíveis de manipulação da informação pública oriunda de fontes institucionais políticas através da observação de como esses fenômenos acontecem na Câmara Municipal de Porto Alegre, a fim de que se tornassem visíveis algumas situações com as quais o profissional de jornalismo precisa se confrontar e administrar quando inserido nestes processos específicos. Isto possibilitou identificar alguns pontos de contato e conflito entre jornalismo e propaganda na comunicação desenvolvida pelas assessorias de imprensa instaladas em instituições públicas de cunho político. Essa visualização sistematizada pretende servir de embasamento para futuras discussões sobre função, ética e estética da comunicação pública em diversos níveis, não só nos parlamentos, mas em lugares onde haja processos de informação pública administrada partidariamente.

Para que isso fosse possível, precisamos montar uma visualização sistematizada das instâncias e práticas de construção da notícia na assessoria de imprensa (AI) da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA), identificando e indicando os pontos onde a subjetividade é mais marcante, por onde se dão algumas interfaces entre comunicação pública e propaganda política no cotidiano, fora dos períodos específicos de campanhas eleitorais, no dia-a-dia da atividade legislativa.

Também foi necessário identificar, na estrutura observada, os elementos que ensejaram estes fatos e propor uma reflexão sobre possíveis diferenças entre os objetivos específicos e originais desta estrutura e a maneira como ela efetivamente funciona, oportunizando um debate sobre alternativas de estruturação e funcionamento. Isto tudo a fim de iniciar, como já foi dito, um processo de debate amplo e a construção de conhecimento consolidado sobre este campo do jornalismo, que afeta uma parcela muito grande dos profissionais da área e repercute de maneira importante na sociedade no que diz respeito ao seu conhecimento sobre a política e os políticos, por conseguinte, no seu voto e em sua própria vida cotidiana.

O objetivo, inicialmente, parece um tanto localizado e específico de uma instituição. Mas, se levarmos em conta que esta realidade se reproduz em dimensões muito maiores na capital do país, semelhantes nas capitais dos Estados brasileiros e, em escala menor, em todos os municípios do Brasil, poderemos ter um vislumbre da importância do debate que pode ser fomentado por esta pesquisa, não só no meio político e jornalístico, mas na sociedade interessada em saber, da política, dos políticos e das instituições públicas, o rumo que é dado à sua vida.

De maneira alguma esta pesquisa pretendeu esgotar o assunto, nem mesmo dentro da instituição observada, mas estabelecer um recorte que sirva de ponto de apoio, de partida para outras abordagens, agregando elementos e evoluindo ou desconstruindo e negando o caminho aqui proposto.

É a isto que este trabalho se propôs: servir como fomentador de uma discussão sistemática e sistematizada sobre o jornalismo desenvolvido pelas assessorias de imprensa de instituições públicas, particularmente os legislativos municipais, a fim de construir um referencial sobre o qual a prática possa apoiar-se de maneira mais segura do que nas permanentes ondulações das simpatias partidárias. Mais ainda, pretende servir como referência, em seus erros e acertos de observação, para trabalho posterior mais profundo, fruto das reações à sua apresentação não só à comunidade científica, mas à numerosa comunidade profissional de todo o território nacional envolvida nas práticas observadas.

Para clarear o horizonte que nos atraiu, vale a pena ressaltar que uma série de perguntas moveu este estudo:

- Que tipo de estrutura de comunicação se observa montada na assessoria de imprensa da Câmara Municipal de Porto Alegre?
- Qual o perfil dos profissionais que ali atuam? Qual seu vínculo com a instituição? Quais os critérios de posse dos cargos? Qual a cadeia hierárquica estruturada aí?
- Quais os objetivos da assessoria segundo o entender dos diversos perfis profissionais envolvidos na sua estrutura? O que diz a legislação sobre o tema?
- Quais os critérios usuais de noticiabilidade dos fatos tratados pela assessoria? Quem determina e controla?
- Quais e como são observados os níveis de filtragem pelos diversos agentes da construção da informação nesta estrutura?
- Qual o nível de relacionamento e comprometimento da assessoria com seus públicos internos e externos? Identificação dos públicos.
- Em que nível se confunde o interesse público e o político partidário, dadas às informações levantadas a partir das questões anteriores?

De uma maneira geral, todos esses questionamentos apontaram para uma discussão sobre a propriedade do funcionamento vigente da assessoria e foram analisados à luz da teoria e da legislação específicas.

Minha hipótese norteadora foi de que as assessorias de imprensa oficiais das instituições políticas, portanto públicas – legislativos, executivos e judiciários em todos os níveis –, acabam tornando-se aparelhos políticos de sustentação do *status* que as cerca, filtrando e construindo uma informação/formação, ao passo que, segundo uma interpretação possível da Constituição da República Federativa do Brasil, deveriam funcionar como canais de acesso direto do cidadão à informação, quase, no extremo, como estruturas reguladoras por parte da sociedade sobre as instituições, como já nos trouxe Habermas (2003) na epígrafe.

Essa função reguladora e fiscalizadora encontra-se atualmente assumida, em certa medida, pela grande imprensa, que, no entanto, também sofre internamente de vícios de poder. Tal situação coloca o público, a cidadania, à mercê da sorte, já que a matéria-prima sobre a qual toma suas decisões na democracia representativa, a informação para formação de opinião, é oferecida sempre de maneira mais que interpretada, viciada pelo poder. Isso faz com que o público seja privado do conhecimento e das condições ideais para exercer o poder

do voto, único instrumento de que dispõe efetivamente para exercer seu papel, seu poder, no modelo político brasileiro contemporâneo.

A visão aparentemente apocalíptica que toma forma nos parágrafos anteriores não é de todo desprovida de fundamento. Pelo contrário, ela tem bases concretas sobre as quais desenvolvemos um estudo empírico, documental. A fim de dar conta das diversas fontes de informação que concorrem para a sua realização, utilizamos referências bibliográficas, que nortearam a contextualização e a argumentação inicial. Entrevistas e questionários foram usados para levantamento de informações de campo, agregando a isso a experiência pessoal adquirida ao longo de dez anos de atividade no ambiente em questão. A amplitude de possibilidades se justifica pelo tipo de objeto estudado, visto que, intimamente, ligado ao poder e mantido pelo estado atual de coisas.

O fato de estar inserido, de ser um dos protagonistas, no processo estudado, por um lado, impôs responsabilidade de permanente alerta para a postura científica a ser mantida e, por outro, facilitou o acesso às informações, às fontes e à observação dos processos de maneira privilegiada, ainda que, tendo consciência, nunca de maneira absolutamente isenta. De qualquer forma, é importante ressaltar que a percepção de certas nuances e peculiaridades do funcionamento da assessoria de comunicação institucional pública inserida num meio político só é possível quando se participa do seu cotidiano, que é o caso que se deu aqui. Isto fez com que fosse necessária a manifestação explícita do pesquisador em algumas etapas do processo, aparecendo como protagonista direto de algumas situações de observação relevante usadas como exemplo.

Quanto à metodologia, é importante frisar que, devido ao dinamismo do objeto de estudo e à multiplicidade de aspectos a serem considerados, o uso de um método exclusivo pode acarretar em limitação para a análise e o estabelecimento de relações entre as informações levantadas. Aproveitei alguns elementos principais da Hermenêutica de Profundidade de Thompson, por exemplo, a fim de poder transitar entre os vários ambientes de que tratou a pesquisa, estabelecendo interpretações e relações que levaram em consideração não só os elementos concretos, mas as possibilidades e interpretações subjetivas que delas advieram. Partindo do princípio de que os métodos de que temos notícia foram desenvolvidos por seus autores para dar conta de objetos de estudos específicos, cumpre ao pesquisador a função de adaptar tais sistematizações ao tratamento do seu objeto específico,

sem a pretensão de criar algo novo, mas apenas de não tentar impor um modelo a um raciocínio para o qual não foi especificamente criado.

A Hermenêutica de Profundidade de Thompson foi o principal eixo metodológico porque, a título de estudar a ideologia, propôs uma tríplice análise do seu objeto: a análise sócio-histórica dá conta do ambiente espaço-temporal da pesquisa, a análise formal-discursiva observa o objeto em si, e a interpretação-reinterpretação oferece a oportunidade de apontar algumas leituras e significados possíveis através da observação e estabelecimento de relações entre as outras duas análises. Este método não é o ideal para tratar, sozinho, o campo-objeto proposto neste estudo, porque foi desenvolvido para estudar a ideologia e suas formas simbólicas, o sentido a serviço do poder, no que têm contato direto. Os próprios conceitos de ideologia e de forma simbólica desenvolvidos por Thompson são de extremo valor para o percurso que traçamos. No entanto, não trabalhamos de maneira específica ou diretamente as formas simbólicas ou sua recepção e apropriação, mas sim o seu processo de construção e relações com o poder dadas pela cadeia hierárquica interna à estrutura da assessoria de comunicação do Legislativo, o que justifica a não adoção de um método único, mas a apropriação de alguns elementos convenientes de diversos autores a serem combinados segundo uma coerência interna própria.

O próprio Thompson (2002, p. 35) oferece a justificativa para tal escolha. Parafraseando-o, temos que a comunicação de massa institui um corte fundamental entre produção e recepção das formas simbólicas, e que, apesar da necessidade de uma análise de ambos os lados para uma compreensão geral do processo comunicativo, devemos nos deter separadamente em cada um deles para, depois, estabelecer as relações e as “reinterpretações” sugeridas pela confrontação e cruzamento dos diferentes campos – produção e transmissão das formas simbólicas mediadas, construção das mensagens comunicativas e recepção/apropriação das mensagens da mídia. A adoção e a aplicação integral da Hermenêutica de Profundidade sobre nosso objeto nos conduziriam a um percurso muito maior do que o tempo de uma pesquisa em nível de mestrado permite. Por isso a opção pelo desenvolvimento de apenas um dos campos-objeto, ao qual aplicamos a tríplice análise. Esperamos, assim, consolidar uma etapa para posteriores avanços nos níveis de análise que se preocupam com a construção das mensagens e sua recepção.

Esta pesquisa está, portanto, inscrita na área empírica de observação e organização de informações a respeito do ambiente público onde é gerada a comunicação-informação institucional da Câmara Municipal de Porto Alegre e as relações estruturais que ali se dão, analisando e interpretando os efeitos prováveis sobre o seu produto final – a informação pública.

Foram usadas, como roteiro de apoio às entrevistas, algumas questões pré-elaboradas, que tiveram o fito de propiciar e sugerir aos interlocutores discursos sobre os pontos específicos que foram abordados como elementos de interpretação no presente estudo. Não se tratam de questionários fechados ou de instrumentos de pesquisa rigorosos, mas sim de referências para o debate que a presente incursão acadêmica envidou (Anexo A).

Formalmente, o estudo foi dividido em seis capítulos encadeados, que procuram dar, primeiro, uma referência de ambiente e contexto para, depois, analisar a estrutura da AI em si e algumas relações de poder estabelecidas internamente, chegando aos pontos onde se observam conflitos de interesse e concepção sobre a própria função da Assessoria. No capítulo 1, foram trabalhadas questões envolvendo comunicação e ideologia, estruturando um caminho que passa pelos conceitos básicos do jornalismo e de assessoria de imprensa, chegando aos de ideologia e de formas simbólicas. Ali são levantados os principais referenciais, trazidos por autores como Luiz Beltrão (1976), José Marques de Melo (1986) e Antônio Hohlfeldt (2005) no jornalismo, Manuel Chaparro e Jorge Duarte (2003) e Juan Rospir e Alejandro Alonso (1990) na assessoria de imprensa e Thomas Hobbes (1993), John Thompson (2002) e Pierre Bourdieu (2005) na questão da ideologia, sobre os quais a análise final se deu. No segundo capítulo, a atenção se volta sobre a opinião pública e sua importância para a sobrevivência da democracia representativa. Ali recorremos, principalmente, a Thomas Hobbes (1993) e a Jürgen Habermas (2003).

O terceiro capítulo levanta algumas questões no que se refere à política, ao ambiente no qual nosso objeto de estudo está mergulhado, mas não sob um viés dos políticos. A observação se faz a partir de um ponto de vista do cidadão, do sujeito que é afetado pelas coisas da política e que, em última instância, é a razão de ser desta prática social. A nos iluminar, nesta etapa, estão Aristóteles (1997) e Montesquieu (1998), assim como Giovanni Sartori (1962). O capítulo 4 traz uma observação cuidadosa e privilegiada sobre a estrutura de comunicação da CMPA, passando pelas questões constitucionais que impulsionaram a sua

criação, pelas leis específicas que ensejaram sua implantação. Traz, também, uma descrição dos canais de saída de informação observável na CMPA, cujo principal representante é a AI, seguido das bancadas partidárias e dos gabinetes dos vereadores. A partir deste capítulo ingressamos na observação direta de nosso objeto.

No quinto capítulo, nos debruçamos sobre alguns personagens (protagonistas e construtores) dos processos comunicativos estabelecidos a partir da CMPA e as relações de conflito observáveis a partir de questões como as diferentes formas de acesso aos cargos e às pressões estabelecidas pelas cadeias de poder oficiais e ocultas. Tentamos começar a responder a pergunta: “a quem serve a estrutura?”. Buscamos novamente apoio em Giovanni Sartori (1962).

Finalmente, no capítulo 6, apresentamos algumas conclusões e estabelecemos algumas relações, apontando para uma forma alternativa de minimizar (impossível impedir ou eliminar) o aparelhamento da estrutura de comunicação a fim de resgatar, segundo nossa compreensão, sua função pública fundamental de serviço à cidadania.

1 COMUNICAÇÃO E IDEOLOGIA

O periódico está hoje difundido por toda a superfície do planeta e massas, cada dia mais numerosas, sentem a necessidade desse alimento cotidiano. Em todas as partes parece natural aos governantes não somente servir-se da imprensa como colaborar com ela. Nos países livres todos os chefes de partido foram jornalistas habituais ou ocasionais; basta citar na França de 1934 a André Tardieu, a Eduardo Herriot, a Leon Blum. Os chefes dos governos autoritários não ficam atrás e, por exemplo, Mussolini, não contente com impor suas diretrizes à imprensa italiana, escreve, com frequência, nos periódicos estrangeiros. Todos os governos autoritários têm sua oficina ou suas oficinas de imprensa em contato permanente com os diários. Durante muito tempo, os diplomatas viram a imprensa como uma inimiga; hoje, em Genebra como em todas as capitais do mundo, lhe oferecem quase diariamente, informações ou sugestões. (WEILL, 1941, p. 291, nossa tradução)

O trecho acima, traduzido a partir de uma versão espanhola de uma obra original francesa de 1934, traz a indicação de vários pontos que balizam o presente interesse a respeito das relações da política com a mídia e o público desde há muito tempo. O fato de os governantes servirem-se da imprensa e com ela colaborarem não é nada novo, assim como não é novo os governos autoritários disporem de veículos próprios de comunicação ou imporem domínio à força sobre a imprensa em geral. O enfoque novo que trabalharemos aqui, para tornar evidente, é o legado da promiscuidade entre o autoritarismo e a imprensa e seus instrumentos, mecanismos e canais, através da eufemização das relações de força, das posições de poder e lugares de fala. O que nos chama a atenção, e se transforma em nosso objeto de observação, é o uso particular das estruturas públicas de comunicação, criadas pela necessidade/obrigação constitucional de dar publicidade aos atos dos poderes instituídos na democracia, das instituições públicas. Canais públicos usados como veículos de divulgação de formas simbólicas orientadas ao lucro político dos detentores do poder sobre eles.

Para isso é preciso trabalhar os conceitos de jornalismo, de assessoria de imprensa, de ideologia e de formas simbólicas, a fim de esclarecermos o raciocínio que pretendemos desenvolver. Pois buscaremos identificar e apontar as áreas de conflitos de interesses e distorções de objetivos quando estes três elementos se encontram inscritos em um ambiente político, mas ancorados em uma matriz de serviço público. Como estes conceitos constituem campos específicos ou subcampos, vamos antes visualizar o que significa um campo conforme concepção oferecida por Pierre Bourdieu (2005).

Segundo ele, campo é um espaço social de relações objetivas que apresenta uma série de características específicas, mais ou menos invariantes, e dotadas de forte relação de circularidade e interdependência. E é através do relacionamento entre os diversos campos que se dá a estruturação da vida humana em sociedade. Entre as diversas características invariantes dos campos, podemos dizer que a principal delas é a existência de um capital, de um elemento simbólico que seja o identificador e o designador de valor de cada campo. No recorte que estamos trabalhando, por exemplo, da política, o capital com que conta este campo é a representatividade, o poder de falar por muitos e por eles decidir. Fato que nos remete a outras duas características: sujeitos e interesses específicos, que estão diretamente relacionados e interligados por tensões internas e externas, uma quarta característica, representadas por disputas e defesas permanentes de espaços e posições de poder, de idéias e de visões de mundo.

Uma quinta característica do campo, sempre seguindo as indicações de Bourdieu, é a oferta de um produto específico, que pode ser social ou simbólico. Na realidade do parlamento, o produto social pode ser representado pelas leis que sua atividade precípua gera, e o produto simbólico pode ser representado, novamente, pelo poder que daí advém, numa relação de circularidade. Temos, ainda, que os campos apresentam padrões e convenções próprias, requerem determinados saberes e competências para que se possa, dentro deles, atuar e também que se referem a um determinado escopo de coisas sobre as quais têm competência para interferir. Outro fator definidor de um campo é que ele possui uma determinada gama de profissões e profissionais que atuam dentro dele e que são determinantes e determinados por ele. São esses profissionais e profissões, no dizer de Bourdieu, estruturantes do campo e por ele estruturados em suas atividades.

Completam o quadro da caracterização de um campo os compromissos que lhe são peculiares entre as instituições, entre os sujeitos, e entre uns e outros, assim como um sistema de distinções específico que se encarrega de atribuir *graus de importância* dentro do seu ambiente. Sintetizando, temos um campo caracterizado por capital, interesses, sujeitos, tensões, produtos, padrões e convenções, saberes e competências, profissões e profissionais, sistema de distinções e compromissos próprios. Com a idéia de campo e de subcampo, que é um *sistema menor* dentro de um campo que guarda as mesmas características de circularidade, inter-relações e delimitação, podemos avançar e passar a tratar dos elementos – campos e subcampos – que serão considerados, na análise da comunicação levada a cabo,

numa estrutura onde os campos da política e da sociedade se sobrepõem: o Poder Legislativo de Porto Alegre.

1.1 O JORNALISMO

Interpretar a atualidade de interesse abrangente, transformando-a em um conjunto de informações organizadas e compreensíveis ao público, com o objetivo de promover o bem comum. Eis, em termos gerais, as funções do jornalismo. Conforme o que diz Luiz Beltrão:

... jornalismo, como atividade específica da comunicação de massa – ou seja, de um processo industrializado de intercâmbio de mensagens culturais através de meios mecânico-eletrônicos de alcance universal – podemos conceituá-lo como a **informação de idéias, situações e fatos atuais, interpretados à luz do interesse coletivo e transmitidos periodicamente à sociedade, com o objetivo de difundir conhecimentos e orientar a opinião pública no sentido de promover o bem comum** (BELTRÃO, 1976, p. 27).

É importante notar que a interpretação da realidade é um dos elementos fundamentais do jornalismo, o que faz com que o resultado dessa atividade não seja exatamente a realidade, como seria possível observar diretamente pela presença pessoal no local dos fatos. Mas é, sem dúvida, fruto de uma mediação, de uma reformulação, de uma avaliação de seus elementos fundamentais, reestruturados sob forma de um discurso a ser oferecido para ser consumido, absorvido e reinterpretado pelo receptor, pelo público. O que talvez seja mais importante salientar, nessa conceituação trazida por Beltrão, é que a interpretação feita pelo jornalismo se dá à luz do interesse coletivo. Na interpretação do significado e abrangência dessa coletividade, à luz de cujo interesse o jornalismo burila seu produto, é que se esconde um dos principais eixos a serem desenvolvidos mais adiante, quando for tratado o assunto da comunicação promovida pelas instituições públicas, notadamente o parlamento municipal de Porto Alegre.

Outro elemento forte presente no conceito de jornalismo é o de que esta atividade tem como objetivos difundir conhecimentos e orientar a opinião pública. Quanto ao que se refere à difusão de conhecimentos, parece estar claro que, mesmo a informação veiculada através das diversas formas e canais do jornalismo sendo sempre fruto de uma interpretação, representa um tipo de conhecimento disponibilizado de maneira aberta e passível de

juízo, aproveitamento ou refutação por parte do público. Já quando tratamos da questão da opinião pública e da potência do jornalismo com relação a sua orientação, alguns cuidados são necessários.

O primeiro deles é o de manter sempre clara a noção de que o fato de o produto da comunicação, mais especificamente do jornalismo, ser sempre fruto de uma interpretação requer capacidade de discernimento e atenção àqueles que o consomem. Sendo essa comunicação, mediada e interpretada, a matéria-prima sobre a qual o público constrói sua opinião a respeito das coisas do cotidiano que não acontecem à sua frente, mas que, de alguma maneira, têm influência sobre a sua vida, torna-se óbvio que, se for consumida sem critério ou sem contrapontos e referências de interpretação individuais a cada cidadão, pode se transformar em um elemento indutor ao erro, à parcialidade, à má noção sobre os contextos e conseqüências dos fatos divulgados na vida de cada um e da sociedade como um todo. Tal comunicação, promovida pelo jornalismo, ainda que balizada pelo código de ética da profissão, pode transformar-se em um canal de orientação, manipulação e determinação de algumas reações individuais e sociais a determinados temas, como, por exemplo, a política.

Outro aspecto que precisa ser levado em consideração, quando o assunto é o quesito opinião pública do conceito de jornalismo, é a posição a partir da qual são emitidas as mensagens jornalísticas. É importante estabelecer uma diferença muito clara entre a informação oferecida através dos grandes periódicos e redes de televisão e rádio, que têm relações e posicionamentos notórios com a política e a economia, por exemplo, e aquela disponibilizada pelas instituições públicas através de suas estruturas de comunicação. Elas o fazem concomitantemente ao universo do jornalismo para ser interpretado e oferecido ao grande público como notícia pelas referidas redes, e ao mesmo grande público, diretamente, como informação pública. Esta última, a emitida pelo poder constituído, contém implícita a noção de que é uma informação originada a partir de um órgão oficial, que tem um compromisso com a verdade e com a sociedade como um todo. Ela parte de um órgão que representa, teoricamente, a soma das vontades, dos votos e das visões políticas, e não a de quem está no comando temporário da instituição.

Ainda sobre a função jornalística, Beltrão nos diz que:

Ora, o jornalismo é a informação da atualidade, proporcionada à sua audiência, a massa, para que promova, isto é, realize uma ação construtiva do bem comum. Nenhuma ação pode ser construtiva se seu agente desconhece os fatos, as idéias que os geram, seus antecedentes e possíveis conseqüências. Assim, embora não formalmente, a função jornalística é também educativa, quando fornece os dados objetivos que aclarem a opinião pública, permitindo à comunidade agir com discernimento na busca do progresso, da paz e da ordem.

Esse objetivo do jornalismo, que desde logo exclui o campo do partidarismo, da educação formal ou da propaganda, será alcançado na medida em que se organize para o desempenho eficiente de seus agentes. A complexidade da vida contemporânea e a multiplicidade das áreas sociais de interesse público determinaram o fim da improvisação de agentes da informação, que exerciam o jornalismo como uma aventura ou um investimento para o alcance de outros benefícios, como, por exemplo, o poder político (BELTRÃO, 1976, p. 30).

Será que é isto mesmo que se percebe nos tempos atuais? As ferramentas e os profissionais de jornalismo estão hoje absorvidos por ambientes diversos daqueles que são tidos como o seu campo de atuação, como, por exemplo, a própria política, indicada por Beltrão como uma relação direta não desejada com a área jornalística. Parece haver muita confusão estabelecida nas estruturas públicas quando estas optam por implementar serviços obrigatórios de informação pública através de fórmulas de cadeias jornalísticas e travestem seus *outputs* informativos em notícias, ou simplesmente ignoram tal determinação constitucional, principalmente quando estas instituições são, por natureza, abrigo e ambiente específico de personagens políticos que desempenham uma função pública através de uma complexa e intrincada cadeia de relações, poderes e decisões que interferem diretamente na vida da sociedade.

Colabora com a compreensão da complexidade da atividade jornalística o que nos diz José Marques de Melo:

Se a comunicação é um processo de reprodução simbólica, evidentemente a arbitração dos símbolos que representam a realidade e que dão sentido à interação humana configura uma operação ideológica.

Logo, a atividade jornalística é eminentemente ideológica. Aprender os fatos e retratá-los através de veículos de difusão coletiva significa, nada mais, nada menos, que projetar visões de mundo. E é exatamente isso que os jornalistas fazem cotidianamente. Atuam como mediadores entre os acontecimentos, seus protagonistas e os indivíduos que compõem um universo sociocultural (público destinatário) (MELO, 1986, p. 39).

Tal afirmação tem como referência o conceito althusseriano de ideologia como sistema de idéias e de representações sociais que domina o espírito de um homem ou de um grupo social (ALTHUSSER, 1978). Isto está na origem, na natureza do jornalismo. No entanto, o desenvolvimento da sociedade burguesa provoca um esmaecimento da função

ideológica, da função de tribuna do jornal, e um desenvolvimento da noção de Estado como instituição a serviço do bem comum. Assim, o jornalismo passa a atuar como espaço do interesse público e sofre uma sutil desideologização e despolitização pela adoção dos conceitos de objetividade, neutralidade e imparcialidade. Esses três conceitos, ao final das contas, passam a integrar, a constituir, a própria “ideologia do Jornalismo” na sociedade capitalista (MELO, 1986, p. 40).

Essa é a contribuição de Marques de Melo para o conceito de jornalismo trazido por Beltrão e para o que buscaremos observar nesta investigação: a presença marcante e permanente da ideologia nos processos comunicativos, a natureza ideológica do jornalismo e a maneira como isto se manifesta no campo da comunicação de instituições públicas de matriz política. Unindo os conceitos que nos oferecem estes dois autores, de maneira livre, obtemos que o jornalismo é “informação de idéias, situações e fatos atuais, interpretados à luz do interesse coletivo e transmitidos periodicamente à sociedade, com o objetivo de difundir conhecimentos e orientar a opinião pública no sentido de promover o bem comum” (BELTRÃO, 1976, p. 27) e que isso se dá sempre de maneira ideológica, ainda que a ideologia seja a da pretensa objetividade, neutralidade e imparcialidade (MELO, 1986).

Para encerrar esta etapa de nossa abordagem, mas não para esgotar o assunto, é ilustrativo observar o que diz Barbosa Lima Sobrinho sobre a imprensa em 1923:

... Sabe-se que ella se insinua por toda a parte e, omnisciente e ubiqua, conhece tudo e de tudo fala, constituindo uma constante ameaça para todos e valendo, pois, como uma sanção para a actividade dos homens.

Por seu intermédio é que se forma e se manifesta a opinião pública, essa divindade que dirige as nações. Benjamin Constant já notava que, “na própria Inglaterra, onde as existências estão melhor assentadas e onde, consequentemente, há mais repouso nos espíritos e mais lazeres individuais, os jornaes é que formaram e vivificaram a opinião nacional”.

A imprensa ensina, educa, dirige, inspira. “A moral de um povo – escreve modernamente Delafosse – depende primacialmente do que elle lê. O livro e o jornal são os seus educadores. Elles animam seus sentimentos, despertam as suas idéias, modelam a sua consciência: criam-lhe, numa palavra, a alma” (SOBRINHO, 1923, p. 15-16).

No que toca à atividade, propriamente dita, do jornalismo, de buscar a informação, diariamente, e traduzi-la e interpretá-la para que o público a consuma e reinterprete o mais imediatamente possível, a fim de poder formar opinião sobre o mundo em que vive, próximo e distante, é preciso observar a pressão temporal em que ocorre. Todo jornal tem seu *deadline*,

sua hora de fechamento, tão tarde quanto seja possível para ter a maior cobertura do dia e estar cedo, na manhã seguinte, nas bancas. Mas, nem só de jornais impressos é que se faz o campo do jornalismo. A televisão, o rádio, os *sites* noticiosos e os diretamente ligados aos jornais em sistemas integrados de geração de informação e notícia não têm a figura tão demarcada do *deadline*, mas estão em permanente tensão para fazer circular, o mais imediatamente possível, seus produtos, chegando a trabalhar em tempo real. Conforme nos esclarecem Ada Silveira e Silvana Damlmaso:

Um dos fatores que explica o uso das fontes oficiais na maioria das notícias está inserido dentro da organização jornalística. O ritmo acelerado das redações de jornais, por exemplo, que operam na maioria das vezes com um número reduzido de jornalistas. Por consequência, a falta de tempo desses profissionais, que não raro têm de fazer duas a três matérias por dia, é uma das razões que os fazem ir pelo caminho mais fácil, o que significa consultar as fontes oficiais, pois estas já possuem uma estrutura organizada para oferecer as informações. Com um simples telefonema os jornalistas entram em contato com as assessorias de imprensa dessas fontes ou com elas próprias, e redigem a matéria.

O tipo de jornalismo “oficialista” do qual aqui se fala só se preocupa em ouvir as vozes institucionais, das autoridades competentes. É o jornalismo dos representantes, dos que exercem o poder na sociedade. Os representados não são ouvidos, afinal que conhecimentos ou informações eles podem oferecer? Na lógica da representação e da autoridade institucional, nenhuma. Isso se opõe à proposta que aqui se quer apresentar, do jornalismo enquanto um processo social, plural, que contemple as diversas vozes e as diferentes idéias que constituem a sociedade (SILVEIRA, 2003, p. 123-4).

Mas isso acontece somente porque existe uma simbiose, um jogo de interesses entre esses ambientes. Por um lado, as premências do jornalismo e suas peculiaridades estruturais, por outro, as astúcias daqueles que vêm, justamente aí, uma brecha para exercerem seu poder e sua influência sobre as visões de mundo oferecidas ao público. Existe a “presunção de que tais estruturas institucionais fornecem apenas informações e não procuram fazer publicidade em torno das suas respectivas repartições. Bom seria se fosse verdade!” (HOHENBERG, 1960, p. 319). Essas relações e comprometimentos representam hoje alguns assuntos abordados por muitos autores ao longo de suas obras, – como José Marques de Melo, Nilson Lage, Luiz Beltrão, Wilson Gomes, apenas para ficar com alguns dos mais destacados da produção teórica nacional – e motivo de preocupação constante entre a maioria dos pesquisadores do jornalismo e da comunicação em geral. Ainda, como ilustração a respeito das rotinas enfrentadas pelos profissionais do jornalismo nos diversos veículos, é interessante, entre outras, a obra de Isabel Siqueira Travancas, intitulada *O Mundo dos Jornalistas* (1993).

Estas últimas contribuições, ao nosso olhar sobre o jornalismo, nos remetem ao próximo elemento a que dedicaremos nossa atenção: a assessoria de imprensa e suas peculiaridades. E faremos isto por dois motivos: o primeiro, bastante óbvio, é por que se trata de nosso objeto efetivo de estudo, do qual estamos nos aproximando através de uma ambientação a partir do campo ao qual ele pertence, o jornalismo; o segundo, não menos óbvio, é que existem implicações mútuas e intrínsecas entre o jornalismo da chamada *grande imprensa* e o jornalismo produzido pelas assessorias de imprensa.

Todavia, antes de seguir adiante, é necessário fazermos, ao menos, uma breve referência às teorias da comunicação que servem de balizamento e de contexto para a interpretação e a re-interpretação que serão desenvolvidas ao final do percurso que ora iniciamos. Tratam-se, na verdade, não das teorias propriamente ditas, no sentido estrito do termo “teoria”, fechadas e excludentes, mas das novas tendências nos estudos a respeito da comunicação, tratadas como hipóteses, articuladas de maneira aberta e integradora, segundo dinâmicas e características específicas em cada uma de suas manifestações.

As hipóteses contemporâneas de pesquisa em comunicação, que nos interessam em serem mantidas como marcos referenciais, são tratadas de maneira clara e organizadas – inclusive com extensa referência bibliográfica, remontando aos seus primórdios –, pela obra *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*, organizada por Antônio Hohlfeldt, Luiz Martino e Vera Veiga França (HOHLFELDT, 2005). Essas novas perspectivas sob as quais a comunicação e o jornalismo vêm sendo observados são as hipóteses da *Agenda Setting* do *Newsmaking* e da *Espiral do silêncio*.

A respeito da hipótese da *Agenda Setting* é importante saber que se trata de uma abordagem que diz que “os meios de comunicação, embora não sejam capazes de impor *o quê* pensar em relação a um determinado tema, como desejava a teoria hipodérmica, são capazes de, a médio e longo prazos, influenciar sobre *o quê* pensar e falar, o que motiva o batismo desta hipótese de trabalho” (HOHLFELDT, 2005, p. 191). Esse é um dos seus pressupostos, do qual se depreende outros dois principais, dentre vários, quais sejam: um fluxo contínuo de informações e o fato de que os meios de comunicação “influenciam sobre o receptor não a curto prazo, como boa parte das antigas teorias pressupunham, mas sim a médio e longo prazo” (HOHLFELDT, 2005, p. 190).

Assim, numa sociedade urbana complexa, temos necessidade da mediação dos meios de comunicação: não podemos ser testemunhas oculares das decisões do Palácio do Planalto ou do Congresso Nacional, ainda que, eventualmente, numa pequena comunidade, possamos assistir a uma reunião que culmine em determinada decisão por parte do prefeito, do chefe do Executivo municipal daquela comuna (contudo, com o advento do telefone, inclusive dos celulares, as práticas de *lobbying* ganharam outra dimensão inimaginável até poucos anos...). Portanto, dependendo da mídia, sofremos sua influência, não a curto, mas a médio e longo prazo, não nos impondo determinados conceitos, mas incluindo em nossas preocupações certos temas que, de outro modo, não chegariam a nosso conhecimento e, muito menos, tornar-se-iam temas de nossa agenda (HOHLFELDT, 2005, p. 192-3).

Esta passagem parece ser fundamental para evidenciar a importância desta perspectiva na análise das questões envolvendo a comunicação pública ligada às coisas da política. Juntando a impossibilidade da onipresença com a necessidade de mediação para o conhecimento dos fatos, inclusive dos que redundam na regulação das vidas individuais e coletivas nas sociedades complexas contemporâneas, e relacionando estes dois aspectos com a influência exercida a médio e longo prazo pelos meios de comunicação sobre as agendas de pensamento dos cidadãos, temos colocado sobre esses meios a responsabilidade da formação das consciências dos cidadãos sobre aquilo que lhes é impossível testemunhar presencialmente, mas que tem efeito direto sobre a sua vida particular e coletiva.

Complementarmente a essa maneira de interpretar as potencialidades da comunicação, existe a perspectiva da *Espiral do silêncio*, desenvolvida por Elisabeth Noelle-Neumann desde 1972. Muito próxima ao agendamento, essa hipótese trabalha o ciclo do efeito negativo dos discursos dos meios de comunicação de massa sobre os indivíduos segundo os pressupostos de que:

1. a sociedade ameaça os indivíduos desviados com o isolamento;
2. os indivíduos experimentam um contínuo medo do isolamento;
3. este medo ao isolamento faz com que os indivíduos tentem avaliar continuamente o clima de opinião;
4. os resultados desta avaliação influem no comportamento em público, especialmente na expressão pública ou no ocultamento das opiniões (NOELLE-NEUMANN, 1995, p. 260 *apud* HOHLFELDT, 2005, p. 235).

Isto é, os indivíduos, por medo de serem excluídos ou de sofrerem represálias, evitam manifestar opiniões contrárias àquelas em pauta na agenda. Assim se cria uma latência de certos assuntos, ao mesmo tempo em que se concede e reconhece maior competência aos “agendadores” para pensar aquilo que merece estar na pauta. Apesar de ser uma hipótese controvertida, a *Espiral do silêncio* oferece um desdobramento, ou uma condição potencial,

para o êxito da *Agenda Setting*. A proposição incisiva da agenda, somada ao medo da exclusão, formam o ambiente propício para a existência de determinadas tendências nos conteúdos e nas formas de debates propostos pelos meios de comunicação de massa. Isto proposto assim, de maneira simples, nos coloca evidente o risco que tais processos representariam à democracia, caso as sociedades contemporâneas não fossem organismos dinâmicos e expostos a múltiplas variáveis ambientais e humanas. Mas, ainda assim, existe força evidente atrelada a essas maneiras de desenvolvimento das relações dos indivíduos com o mundo que os cerca.

Uma terceira hipótese, ligada à sociologia das profissões, mais especificamente ao jornalismo, é a chamada *Newsmaking*. Segundo Antonio Hohlfeldt:

A hipótese do *newsmaking* dá especial ênfase à produção de informações, ou melhor, à potencial transformação dos acontecimentos cotidianos em notícia. Deste modo, é especialmente sobre o emissor, no caso o profissional da informação, visto enquanto intermediário entre o acontecimento e sua narratividade, que é a notícia, que está centrada a atenção destes estudos, que incluem sobretudo o relacionamento entre fontes primeiras e jornalistas, bem como as diferentes etapas da produção informacional, seja ao nível da captação da informação, seja em seu tratamento e edição e, enfim, sua distribuição (HOHLFELDT, 2005, p. 203-4).

Nessa abordagem a figura central é o *gatekeeper*, o guardião do portal, incorporado por cada profissional da informação instalado na sua cadeia produtiva, mas presente também em outras instâncias além das redações dos jornais ou veículos de comunicação de massa em geral. É o sujeito que tem a função, ou, antes, o poder de filtrar e decidir o que é notícia ou não, e que, conforme Hohlfeldt, dependeria de uma série de perspectivas e influências, dentre as quais as mais comuns são:

- autoridade institucional e suas eventuais sanções;
- sentimentos de fidelidade e estima para com os superiores;
- aspirações à mobilidade social da parte do profissional;
- ausência de fidelidade de grupo contraposto;
- caráter agradável do trabalho;
- o fato de a notícia ter se transformado em valor.

O *gatekeeping* constituir-se-ia, portanto, em uma distorção involuntária – na medida em que não se trata de uma intervenção consciente, sensorial – da informação, devida ao modo pelo qual se organiza, institucionaliza e desenvolve a função jornalística, as chamadas *estruturas inferenciais*, que não significam *manipulação*, pura e simplesmente, eis que não são distorções deliberadas, mas involuntárias, inconscientes, que podem chegar, por isso mesmo, a níveis bem mais radicais e perigosos, na medida em que omitem ou marginalizam acontecimentos que, por vezes, poderiam ser efetivamente importantes e significativos ao menos para determinadas coletividades (HOHLFELDT, 2005, p. 205-6).

Conforme os elementos levantados por essa perspectiva, os profissionais da informação acabam diminuindo a importância dada ao receptor, verdadeiro motivo de sua atividade profissional, para preocuparem-se mais, e dar mais valor, com os elementos internos ao seu ambiente laboral. É admitido, de maneira geral, que os meios de comunicação de massa têm como atribuições tornar possível o conhecimento de fatos através de uma sistemática contextualizadora, organizando e relacionando estes fatos espacial e temporalmente. O centro do problema e o nó que une o *newsmaking* a toda a atividade comunicacional de massa estão situados nos critérios de noticiabilidade que, apesar de tentativas de sistematização, são suscetíveis de interpretações convenientes na maioria dos casos e cedem aos problemas propostos pela informação como negócio ou poder. “*Noticiar é um processo organizado que implica uma perspectiva prática dos acontecimentos, uma série produtiva que vai da pragmaticidade à factibilidade, num processo múltiplo de descontextualização e recontextualização de cada fato, enquanto narrativa Jornalística*” (HOHLFELDT, 2005, p. 208).

Uma das grandes dificuldades é que os valores-notícia, atributos dos fatos para que se tornem noticiáveis, somente são verificáveis após a concretização da notícia, através de uma análise retroativa. E só se tornam possíveis de aplicar sobre o fato em si, antes de virar notícia, por especulação, por uma imaginada noticiabilidade. Esta noticiabilidade é regida por infinitos critérios em múltiplas combinações possíveis, remetendo novamente à questão da conveniência das interpretações. Apenas para citar alguns desses critérios, que podem ser encontrados melhor descritos e desenvolvidos na obra que vem nos servindo de amparo sobre este tema (HOHLFELDT, 2005), podemos ver o seguinte esquema:

1. **critérios substantivos** (ligados ao fato e seus personagens)
 - 1.1. **importância:**
 - 1.1.1. grau e nível hierárquico dos envolvidos no fato;
 - 1.1.2. impacto sobre a nação e interesse nacional;
 - 1.1.3. quantidade de pessoas envolvidas;
 - 1.1.4. potencial de evolução e conseqüências.
 - 1.2. **interesse:** (relacionado com interesses do veículo e perspectivas sobre o seu público)
 - 1.2.1. capacidade de entretenimento;

- 1.2.2. interesse humano;
 - 1.2.3. composição equilibrada do noticiário.
2. **critérios relativos ao produto** (notícia)
 - 2.1. brevidade;
 - 2.2. condição de desvio da informação;
 - 2.3. atualidade temporal;
 - 2.4. atualidade interna ao sistema;
 - 2.5. qualidade técnica;
 - 2.6. equilíbrio do conjunto do noticiário.
3. **critérios relativos aos meios de informação** (ligados ao tipo de veículo)
 - 3.1. bom material visual X texto verbal;
 - 3.2. frequência (possibilidade de suíte);
 - 3.3. formato (de acordo com o manual de redação de cada veículo)
4. **critérios relativos ao público** (ligado à imagem que o veículo faz de seu público e dos interesses deste)
 - 4.1. estrutura narrativa deve permitir:
 - 4.1.1. clara identificação do fato e seus personagens;
 - 4.1.2. informar sobre serviços;
 - 4.1.3. oferecer *fait divers*.
 - 4.2. protetividade (evitar o trauma)
5. **critérios relativos à concorrência** (competição entre veículos)
 - 5.1. exclusividade ou furo;
 - 5.2. geração de expectativas recíprocas;
 - 5.3. desencorajamento sobre inovações;
 - 5.4. estabelecimento de padrões profissionais, ou de modelos referenciais.

Somado a essa profusão de critérios moveáveis e transitórios, está o fato de que o processo de captação da informação vem sofrendo mudanças radicais, se analisarmos pelo ponto de vista dos veículos de massa. Antigamente, o jornalista saía em busca das informações. Hoje, a tendência é a informação chegar, sem maiores esforços, ao jornalista, à

redação, transitando pelos meios cada vez mais ágeis e confiáveis de comunicação e obedecendo ao movimento e crescimento das grandes agências noticiosas, das assessorias de imprensa, etc.

Com o apoio destas três hipóteses contemporâneas sobre como pensar a comunicação e dos outros elementos levantados a respeito do jornalismo e suas práticas, começamos a formar o panorama no qual vamos seguir, analisando as questões que envolvem a comunicação pública, emitida a partir de instituições públicas com função política.

1.2 A ASSESSORIA DE IMPRENSA

O termo “assessoria de imprensa” se refere a uma parte de uma estrutura de comunicação institucional ideal maior, chamada assessoria de comunicação. Esta estrutura ideal deve congrega, sob um foco e uma direção única, os serviços de comunicação jornalística, relações públicas, editoração, propaganda, pesquisa, articulação com a sociedade e eventos, a fim de trabalharem de maneira sistêmica, evitando disparidades de linguagens e maximizando os efeitos positivos sobre a imagem da instituição à qual serve (TORQUATO, 2002). No entanto, nem sempre há estrutura, espaço, verba ou vontade política para implementar este tipo de sistema integrado, fazendo com que, ou deixando que as partes trabalhem isoladamente ou sobreponham funções.

A assessoria de imprensa, propriamente dita, ocupa-se eminentemente das saídas, das ofertas de informação a partir dos diversos canais de que dispõe e da ligação entre a instituição que representa e os seus públicos pelo viés da notícia. Ela surgiu e cresceu em importância no cenário das organizações privadas e públicas, porque o jornalismo tornou-se o espaço público de socialização dos discursos privados e particulares, “em todos os campos da atividade humana organizados sob a lógica da competição – e isso se traduz com particular intensidade nos conflitos da política, dos negócios, das idéias, da cultura, dos esportes e das crenças, que recheiam o noticiário da cada dia” (CHAPARRO *apud* DUARTE, 2003, p. 33). Mesmo as instituições governamentais, que não são exatamente competitivas, mas que precisam de canais de comunicação com a sociedade para prestação de contas e geração de ânimos positivos em torno de suas atividades e decisões, fazem uso intenso de estruturas de

assessoria de comunicação social, normalmente centradas em assessorias de imprensa, para estabelecer este contato com a mídia e, através dela, com o público em geral. É sob este foco que abordaremos a Assessoria de Imprensa – AI – nesta pesquisa: a que atende uma demanda estatal.

Seu surgimento e consolidação como instância institucional indispensável nos contextos contemporâneos deveu-se ao sucesso do empreendimento de Ivy Lee, um jornalista norte-americano que, em 1906, abandonou o jornalismo propriamente dito e uniu-se a John Rockefeller a fim de transformar a imagem negativa deste barão do capitalismo selvagem em algo positivo. Esse fato e seu protagonista Lee são tidos como os precursores das relações públicas e da assessoria de imprensa que vemos hoje desenvolvida e especializada em diversos campos da vida pública de entidades públicas e privadas.

Dentro do campo da comunicação política e governamental identifica-se a importância desse tipo de estrutura que, segundo um conceito trazido por Juan Ignacio Rospir, consiste do seguinte:

En las actuales democracias, se llama Administración Comunicativa al conjunto de los recursos técnicos y humanos organizados y destinados a realizar funciones informativas e periodísticas, capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de la política pública. Sus niveles de importancia, desarrollo y competencias, se corresponden con los de distribución y división del poder dentro del Estado. Para la comunicación política, esta denominación es la que abarca a toda la infraestructura técnico-burocrática encargada de materializar las respectivas políticas informativas y el correcto diálogo y entendimiento entre el *poder* y los medios de comunicación (ROSPIR *apud* ALONSO, 1990, p. 342).

Identifica-se, por outro lado, que existem sérios problemas quanto à definição clara e precisa da missão, dos objetivos e das funções das estruturas da assessoria de imprensa instaladas dentro da estrutura do Estado, como a que está embutida em um conceito trazido por Marco Eid:

A assessoria de imprensa não é mera ferramenta de promoção do prefeito, do governador, do presidente da República, ministros, secretários de Estado ou de dirigentes e executivos de empresas estatais. É um serviço do Estado e da sociedade, que também atende aos gabinetes (EID, 2003, p. 1).

Na expressão “que também atende aos gabinetes” esconde-se, além de um contrasenso interno à própria construção lógica – se observarmos os campos do Estado, da

sociedade e dos gabinetes a partir de sua natureza e interesses distintos –, um dos principais problemas das assessorias de comunicação estatais, que buscaremos discutir ao longo desta pesquisa: a clara definição de seus objetivos e funções. A quem serve a estrutura? A que campo ela está ligada? Não é possível que sirva a Deus e ao Diabo – à sociedade, ao Estado e aos gabinetes dos políticos ao mesmo tempo, ou mesmo em tempos distintos – sem sair chamuscada pela falta de identidade e credibilidade ou pela promiscuidade entre os lugares de fala e formas de interpretação dos fatos pela assessoria.

É importante deixar claro que estamos buscando uma definição do que vem a ser a assessoria de imprensa de uma instituição pública estatal que é formada por membros eleitos através do voto direto dentro de uma sociedade gerida por uma democracia representativa. Apontemos, então, para a assessoria de imprensa (AI) da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA) e façamos as perguntas pertinentes:

* O que é a AI da CMPA? Resposta provável: ela segue a definição proposta por Rospir, constituindo-se num “conjunto de recursos técnicos e humanos organizados e destinados a realizar funções informativas e jornalísticas, capazes de contribuir com uma correta transparência e publicidade na execução das políticas públicas” (ROSPIR *apud* ALONSO, 1990, p. 342).

* A quem ela presta serviço? O que, até então, parecia fácil, começa a ficar complicado. Esta pergunta nos remete à imprecisão do que nos disse Eid (2003, p. 1) sobre ela não ser mera ferramenta de promoção, mas sim um serviço do Estado e da sociedade, que, no entanto, dá uma escapadinha, objetiva ou subjetiva, e atende aos interesses particulares dos gabinetes. Tratando essa “escapadinha” como algo normal e, até mesmo, inerente ao serviço em questão, Eid evidencia a precariedade dos estudos dedicados às questões de base da comunicação dos órgãos públicos.

Não entraremos, ainda, nesta discussão, a qual será adequadamente desenvolvida quando tratarmos do caso específico da AI da CMPA. Mas é importante, desde já, ter clara a dificuldade envolvida na definição objetiva das atribuições da AI em instituições públicas desta natureza. Muito diferente de quando se trata de uma AI de uma instituição privada ou alguma instância de poder estatal mais centralizada e de contorno mais nítido à sociedade do que o parlamento, como, por exemplo, a Presidência da República ou governos de estados.

Novamente, Rospir nos auxilia na compreensão, apontando exatamente o ponto nevrálgico do assunto:

El estudio de los portavoces oficiales en relación, por una parte, con el rango administrativo y ejecutivo que poseen y, por otra, con las competencias – ejecutivas o no – del organismo al que sirven, ha revelado dos grupos de comportamiento diferentes. Uno, el orientado hacia la información pública, el derecho a saber de los ciudadanos, desempeñado por periodistas y funcionarios. Otro, el orientado hacia la ejecución de la política de gobierno, desempeñado principalmente por “políticos” en funciones y tareas de periodista. Estas prácticas y actitudes diferentes impiden homologar “puestos” (portavoces, secretarías e jefaturas de prensa, etc.), responsabilidades, competencias, mecanismos internos de trabajo, etc. La diferente autonomía informativa con que cuentan estos periodistas, funcionarios y políticos, desvirtúa, igualmente, cualquier intento de homologación y de estudio en común (ROSPIR *apud* ALONSO, 1990, p. 347).

Aqui é possível notar com clareza que o tipo de profissional instalado na estrutura da AI tem influência sobre o seu produto e o seu relacionamento tanto com o objeto de trabalho quanto com o público ao qual se dirige. Como nossa investigação passará essencialmente por esse recorte do problema, esta sinalização assume grande valor no balizamento da discussão. Sendo a credibilidade o grande capital com o qual conta uma AI, é importante manter a atenção voltada para o fato de que este capital é volátil e construído sobre bases de mútua necessidade, respeito e confiança entre a assessoria e a grande imprensa. Mas, quando se trata de uma estrutura estatal, esta responsabilidade vai além do relacionamento direto com a imprensa, pois, conforme interpretaremos de maneira mais aprofundada em momento específico, ela se dá através de uma relação com toda a sociedade a partir da imprensa, entre outros canais.

Para este momento, é suficiente que retenhamos um conceito de assessoria de imprensa genérico aplicado às instâncias governamentais das democracias representativas, que nos servirá como base para as discussões que nos aguardam. Assim, assessoria de imprensa é o conjunto dos recursos técnicos e humanos organizados e destinados a realizar funções informativas e jornalísticas, capazes de contribuir com uma correta transparência e publicidade na execução da política pública nas atuais democracias (ROSPIR *apud* ALONSO, 1990).

Note-se que a contribuição destas estruturas deve ser com a correta transparência e publicidade na execução das políticas públicas, e não com a própria política de maneira direta e interessada – trata-se de comunicação de matriz jornalística, e não de política pura.

1.3 A IDEOLOGIA E AS FORMAS SIMBÓLICAS

A questão da ideologia é fundamental para o desenvolvimento do raciocínio que empreenderemos, porque está intimamente ligada à compreensão de todos os processos políticos e comunicativos humanos, dentro das sociedades contemporâneas, estruturadas politicamente, no que fica evidente uma necessária circularidade, interdependência e interpenetração destas disciplinas, que estudam as relações de poder estabelecidas pela vida em sociedade. Thomas Hobbes nos dá o ponto de partida para esta afirmação, já que, segundo ele, o estado de natureza do homem é a guerra total, de todos contra todos em busca de seus direitos ilimitados sobre tudo, apenas controlados pelo medo recíproco. Daí o surgimento da vida em sociedade, do regramento estatal e da política, como formas artificiais, construídas, encontradas em busca da sobrevivência, em busca do bem comum, que é a paz pública.

Aparece o Estado como o elemento disciplinador das paixões, criado pelos homens tendo em vista sua conservação comum, sem, no entanto, ser a representação da soma das vontades, mas a síntese delas (HOBBS, 1993). E a comunicação é o elo de tudo o que se refere à sociedade e à política. Sem ela, ambas são impossíveis, não existem e não se relacionam. Assim, a necessidade de inter-relacionamento desses três campos, ao fazermos nossa abordagem, é imperiosa.

O termo “ideologia” carrega consigo uma história de disputas de poder, desde que foi utilizado pela primeira vez, em 1796, pelo filósofo francês Destutt de Tracy, como designador de uma ciência das idéias, uma nova disciplina colocada a seu encargo no Instituto Nacional de França, dentro do curso de Ciências Morais e Políticas. Nasce como uma ciência positiva, útil e suscetível de exatidão rigorosa, a fim de colocar “as ciências morais e políticas num fundamento firme e as preservaria do erro e do ‘preconceito’ – uma fé iluminista que de Tracy herdou de Condillac e de Bacon” (THOMPSON, 2002, p. 45).

Intimamente ligada ao republicanismo, a nova ciência provocou reação de Napoleão Bonaparte, que, mesmo tendo se servido de elementos dela na estruturação de seu governo autocrático, viu, em seus postulados centrais, grande ameaça potencial às suas ambições de poder. Seus ataques sucessivos e acusações levaram a ideologia, “concebida originalmente como uma ciência superior, a ciência das idéias, que ao oferecer uma teoria sistemática do

nascimento, combinação e comunicação das idéias, apresentaria a base para um conhecimento científico em geral e facilitaria a regulação natural da sociedade em particular”, a deslizar para a arena política, mudando sua conotação inicial para uma mais estreita e negativa, que se refere a “um corpo de idéias que, supostamente, seria errôneo e estaria divorciado das realidades práticas da vida política” (THOMPSON, 2002, p. 47-8).

Transparece aqui, também, e especialmente, a tensão permanente estabelecida entre os dominantes e os dominados, desde o início das sociedades primitivas, cujo eixo de revolução é o poder. Tudo gira em torno do poder, principalmente do poder de ditar o que é certo e o que é errado, o que pertence a quem ou qual o nível de responsabilidade de uns perante os outros dentro da sociedade. O poder de decidir é o bem mais valioso dentro de qualquer sistema social, usando o conceito hobbesiano de sociedade. A este poder, Pierre Bourdieu chama de poder simbólico:

O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem *gnoseológica*: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo a que Durkheim chama o *conformismo lógico*, quer dizer, “uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências”. ... Os símbolos são os instrumentos por excelência da “integração social”: enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação, eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração “lógica” é a condição da integração “moral” (BOURDIEU, 2005, p. 9-10).

O poder simbólico é o principal capital das classes dominantes e é perseguido e mantido através das ideologias:

As ideologias, por oposição ao mito, produto coletivo e coletivamente apropriado, servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo. A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento de distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções. Esse efeito ideológico, produ-lo a cultura dominante dissimulando a função de divisão na função de comunicação: a cultura que une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante (BOURDIEU, 2005, p. 10-1).

Não seríamos capazes de desenvolver, de maneira mais eficaz e autônoma, este raciocínio sem incorrer em plágio, por isso segue a palavra com Bourdieu:

... não basta notar que as relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições) envolvidas nessas relações e que, como o dom ou o *potlatch*, podem permitir acumular poder simbólico. É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os “sistemas simbólicos” cumprem a função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a “domesticação dos dominados”.

As diferentes classes e facções de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. Elas podem conduzir esta luta quer directamente, nos conflitos simbólicos da vida quotidiana, quer por procuração, por meio da luta travada pelos especialistas da produção simbólica (produtores a tempo inteiro) e na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima (cf. WEBER), quer dizer, do poder de impor – e mesmo de inculcar – instrumentos de conhecimento e de expressão (taxinomias) arbitrários – embora ignorados como tais – da realidade social. O campo de produção simbólica é um microcosmo da luta simbólica entre as classes: é ao servirem os seus interesses na luta interna do campo de produção (e só nesta medida) que os produtores servem os interesses dos grupos exteriores ao campo de produção (BOURDIEU, 2005, p.11-12)

Este desenvolvimento nos serve como base para compreender a relação que estudaremos adiante, onde será observada a estrutura de comunicação que serve um poder instituído e legitimado dentro de uma sociedade e as relações de poder que, a partir e através daí, se estabelecem. De maneira simplificada e sintética, queremos reter que ideologia é *sentido a serviço do poder*. Também é importante identificar formas simbólicas como um conjunto de fenômenos significativos – gestos, rituais, ações, expressões, textos, programas de TV, discursos, etc. – que têm em comum serem emanações de sujeito a sujeito com uma intencionalidade e estarem inscritas em determinados contextos específicos e idiossincráticos. São formas estruturadas e estruturantes do campo da comunicação indispensáveis a todos os outros campos da vida social, principalmente, a política. São as ferramentas através das quais os homens se comunicam e disputam posições e poder, dominando e sendo dominados, gerando sentido, buscando ou legitimando poder e lugares de fala (THOMPSON, 2002 e BOURDIEU, 2005)

2 OPINIÃO PÚBLICA

Um dos patrimônios mais cobiçados, na atualidade, por figuras públicas e detentores de alguma forma de poder, ou aspirantes a ele – políticos, empresas, instituições, governos, países – chama-se opinião pública. Mas o que significa, de verdade, este conceito? Que poderes carrega essa união de duas palavras, esse substantivo composto, para ser tão desejado e perseguido? É muito possível que a chave, a resposta, esteja encerrada na própria pergunta.

Poder. Sua obtenção e manutenção, no estado democrático de direito contemporâneo, estão ligadas de maneira íntima à opinião – à opinião do público e à opinião pública, ainda que este seja um conceito difuso. Sua legitimação depende dela, através do consentimento e do voto. Mas, nem sempre foi assim. Desde que o homem passou a viver em sociedade, poder e opinião mantiveram relações diversas, ocupando, inclusive, campos opostos, de acordo com a cultura social e política de cada momento histórico. Por exemplo, nos tempos em que o poder supremo emanava diretamente de Deus e os reis e imperadores representavam a potência divina na Terra, a opinião pouco importava. Era, inclusive, na maioria dos casos, proibida pela própria lei divina. Ainda que existisse opinião no interior dos indivíduos, sua expressão era considerada pecado, crime de lesa majestade e outras condenações afins.

No entanto, ainda hoje, não há consenso sobre as características ou sobre a forma e a força do que se convencionou chamar opinião pública. Existe, isso sim, uma multiplicidade de concepções defendidas por autores de diversas linhas teóricas. Mas o certo é que muita coisa mudou, nos contextos e na forma de interpretá-los, desde que se começou a observar e estudar a maneira como, especificamente, a opinião e o poder se relacionam e se articulam nas sociedades. É muito provável que as principais mudanças estejam representadas pelo aumento dos espaços de discurso do poder e da sociedade, assim como pela criação de ambientes de debate entre essas duas instâncias, o que provocou transformações profundas no relacionamento entre governantes e governados no último século.

A observação, ainda que rápida, de dois autores essenciais sobre esse tema, pode lançar luzes sobre nossa compreensão a respeito da evolução e do crescimento de importância da opinião pública, bem como sobre seu conceito difuso. A nos iluminar e auxiliar, nesta

empreitada, estarão Thomas Hobbes, com seu livro *De cive* (1993), e Jürgen Habermas (2003), com a obra *Mudança estrutural da esfera pública*.

2.1 DOIS TEMPOS, DUAS REFERÊNCIAS

Se observarmos o que nos traz o *De cive*, de Thomas Hobbes (1993), poderemos ter uma visão de como eram tratadas as questões relativas ao Estado no século XVII. Segundo ele, o Estado e, anteriormente, a sociedade em si, são criações do homem em busca de sua autopreservação, controle e regramento do direito natural irrestrito de todos sobre tudo, pois a natureza humana tende à não-sociabilidade, à individualização, ao afastamento do outro no usufruto do bem de cada um. O que retém os homens nas suas relações entre si é o medo recíproco, gerador de acomodamento dos conflitos e regramento estatal.

Para Hobbes, o natural é o estado de guerra de todos contra todos, o que aparece como uma crítica à proposição aristotélica de que o homem seja um animal político por natureza (ARISTÓTELES, 1997). Segundo sua teoria, a política e a sociabilidade são formas artificiais encontradas e instituídas em busca da sobrevivência, em busca do bem comum, que é a paz pública. Nesse contexto, o Estado funciona como disciplinador das paixões humanas e a sociedade representa o ambiente dos conflitos regrados e de guerras determinadas, particulares e específicas, não mais totais. O Estado a que Hobbes se refere e defende como sendo a melhor das formas de governo é a monarquia, cujas peculiaridades ele compara com a aristocracia e a democracia, apontando vantagens para o sistema de poder supremo, onde o soberano concentra todos os poderes e vontades e tem como responsabilidade principal prover a segurança dos seus súditos.

A crítica feita à democracia aristotélica se funda, principalmente, no problema da descontinuidade do poder soberano que ela apresenta, devido à impermanência das assembléias e parlamentos. Alia, a esse *defeito*, o fato de que a democracia está permanentemente exposta aos demagogos, que solicitam as paixões dos homens, sua adesão, e não a verdade, acomodando-se as coisas aos sentimentos e não à razão, que compara e relaciona as coisas dadas da realidade. Hobbes identifica aí o meio do ressurgimento das lutas

que, em nome da liberdade, disfarçam desejos de potência e soberania. Assim, jogos de favores e seduções são potenciais desestabilizadores da república (HOBBS, 1993).

Na concepção hobbesiana, o homem tem, essencialmente, deveres. Enquanto Homem, indivíduo, tem o dever de viver em sociedade, evitando a morte violenta. Enquanto cidadão, seu dever é renunciar ao poder indiscriminado e arbitrário sobre todas as coisas, subordinando-se ao Estado. Finalmente, enquanto cristão, se lhe impõe o dever de agir segundo a lei religiosa, sem provocar querelas entre religiões ou entre estas e o Estado (HOBBS, 1993). A sujeição ao Estado, detentor do poder supremo, e o dever de manter a estabilidade do *status quo* aparecem, aqui, como indicativos da inexistência de espaço destinado à expressão pública de opinião, à comparação e à discussão a respeito dos governos ou da promoção e da manifestação de uma consciência coletiva sobre a condição do povo e sua relação com quem decide seus destinos.

Observemos que a imprensa já existia há 200 anos, mas como ofício de multiplicação de escritos, não como a instituição multimídia e campo de debate constituído que conhecemos hoje. O invento de Gutenberg, que data da metade do século XV, levou ainda muito tempo para propiciar a criação, em torno de si, de um verdadeiro ambiente de debate, de construção de conhecimento e de autoconhecimento da sociedade. Nem de perto havia, ao tempo de Hobbes, o espaço propício e específico para a expressão e publicização de opinião da maneira como conhecemos hoje, desempenhado, em grande parte, pela imprensa desenvolvida em termos de tecnologia, linguagem e abrangência que nos serve na atualidade. Por um lado, o aspecto técnico da imprensa ainda era precário, demandando tempo e custos elevados à produção dos materiais gráficos e, até mesmo, dificuldades em sua distribuição e circulação. Por outro, não eram sequer permitidas tais manifestações. A esfera íntima, segundo uma classificação usada por Habermas (2003), que veremos adiante, era a única possível para a existência de qualquer tipo de opinião, ficando reservada a esfera pública à total obediência e sujeição incondicional ao poder supremo, sob pena de acusação de crime de lesa-majestade contra a cidade, entre outros.

Em três séculos, muita coisa mudou como seria natural supor, ao observarmos a evolução dos sistemas políticos, econômicos e sociais. A própria técnica da imprensa, seu uso, sua função e seu espaço na sociedade, como ambiente de expressão, cresceram, de maneira a propiciar uma circulação muito mais intensa e efetiva de informação e,

conseqüentemente, de opinião. O mercantilismo capitalista trouxe em sua esteira os primeiros jornais políticos que, já no início do século XVIII, tiveram uma presença diária, e a transformação da informação, da notícia, em mercadoria. Intensificou-se também o interesse dos governos em apropriar-se da imprensa, tornando-a útil às necessidades e às intenções da administração, fazendo uso dela para dar conhecimento ao público dos decretos, leis e portarias, dando os primeiros passos na direção do que, mais tarde, viria a se tornar a propaganda.

Também, como conseqüência do mercantilismo capitalista, surge uma nova classe social, diferente, em suas relações com o poder, daquela anteriormente conhecida, nas monarquias antigas, cujos integrantes se comportavam simplesmente como súditos. A burguesia, essa nova classe, composta por funcionários da administração feudal, juristas, médicos, pastores, oficiais militares, professores e os homens ditos *cultos*, passa a ser a representante por excelência do *público*. A esfera pública burguesa (HABERMAS, 2003), composta por aqueles que lêem, começa a se conformar como uma reunião de pessoas privadas que reivindicam regulamentações e discutem com a autoridade as leis gerais de troca, aplicáveis nas coisas que lhe dizem respeito.

Esse ambiente também propicia o surgimento do conceito de ideologia, por Destutt de Tracy, no final do século XVIII, como a ciência das idéias, combatida de maneira ferrenha pelos defensores dos antigos regimes. Ligada de forma íntima ao surgimento do republicanismo, a ideologia (ciência) foi duramente combatida pelo imperador Napoleão Bonaparte, num processo que levou à negativização do termo através da distorção de sua interpretação. Segundo Thompson (1995), Napoleão desviou o foco da interpretação científica das idéias, que era a concepção inicial de ideologia, para tomá-la não como uma ciência, mas como um corpo isolado de idéias errôneas e divorciadas da realidade política (THOMPSON, 1995).

Não é a ideologia o centro das atenções aqui, mas seu surgimento e as discussões que, desde então, suscita, parecem fazer parte e impulsionar de maneira definitiva o processo que valoriza a questão da opinião pública. A opinião, assim, abre e conquista espaço, é transformada em elemento essencial do jogo político, aparentemente, pela própria disputa estabelecida entre aqueles que tentaram sufocá-la e os que a identificaram como necessária e inevitável. Ao tentar combater a ideologia, Napoleão e sua corte a reconheceram e

legitimaram de alguma maneira, apesar dos *estragos* causados à idéia original de Destutt de Tracy. Nas formas de governo e poder que, a partir daquela época, desenvolveram-se, a opinião, principalmente a opinião pública, apesar da dificuldade de sua identificação material e definição precisa, passou a ser levada em consideração nos processos de disputa política e de tomadas de decisão dos governos instituídos.

Uma segunda referência teórica importante, mais contemporânea, a respeito do assunto, é trazida por Jürgen Habermas (2003), através da obra intitulada *Mudança estrutural da esfera pública*. O autor percorre os passos históricos do final do feudalismo, do mercantilismo e do capitalismo, identificando aí os elementos fundamentais que propiciaram o surgimento de novas formas de relação entre governantes e governados. Entre esses elementos, funcionando como pivô, como impulsionador principal, aponta a imprensa e o ambiente que se constrói ao redor dela, assim como a tensão entre esse espaço e o poder. A partir desse cenário é que a opinião pública desponta como uma nova força no tabuleiro dos grandes jogos políticos, também esses, com novas características.

A mudança estrutural, a qual Habermas se refere, está, aparentemente, situada nas questões que envolvem a representatividade pública, assim como a própria constituição de diferentes e novos públicos, e seu relacionamento com o poder. Ela começa a se concretizar a partir do momento em que os conceitos de público e de privado passam a ser discutidos e ganham espaços específicos e legítimos para isso, em um ambiente propício econômica, social, cultural e politicamente:

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio dessa discussão política não tem de modo peculiar e histórico, um modelo anterior: a racionalização pública (HABERMAS, 2003, p. 42).

Assim, a publicidade passa a ser um atributo das coisas essenciais à condução da política, dos governos e da sociedade como um todo. Diferentemente da política de segredo, adotada durante os impérios e regimes despóticos, a publicidade, isto é, a visibilidade geral, mais que isso, a possibilidade de discussão e interferência por pressão ou outras maneiras, passa a ser a característica mais marcante da vida moderna, onde a opinião dos diversos públicos converge para formar o que se entende por opinião pública. Esta, por sua vez, não

existe, segundo a concepção de Habermas, como uma entidade em si, mas é moldada e formada pela soma de opiniões expressadas publicamente, nas mais diversas situações, através dos espaços de manifestação pública, os meios de comunicação, onde se tornam *opinião pública*.

O grau de caráter público de uma opinião pode ser medido pelo seguinte: até que ponto esta provém da esfera pública interna à organização de um público constituído por associados e até que ponto a esfera pública interna à organização se comunica com uma esfera pública externa que se constitui no intercâmbio jornalístico-publicitário através dos mídias e entre organizações sociais e instituições estatais (HABERMAS, 2003, p. 288).

Tudo isso tem o poder como eixo. Notemos que:

Ainda hoje, a constituição dos Estados sociais-democratas enquanto democracias de massas obriga a atividade dos órgãos estatais a ser pública, para que ao menos possa tornar-se efetivo um processo permanente de formação de opinião e de vontades até mesmo como corretivo que garanta a liberdade perante o exercício do poder e da dominação: “as manifestações desse processo, absolutamente vitais para uma democracia livre, e que consistem em promover uma ‘opinião pública’ orientada em todos os seus setores, podem (...) consistir, legitimamente, de modo pleno num ‘poder’ não sancionado juridicamente, pressupondo-se que também elas sejam plenamente ‘públicas’, confrontando-se publicamente com o poder estatal, obrigado, por princípio, a manter pública toda a sua atividade” /74*/.³ Requisitada por organizações sociais, sob a pressão de interesses privados coletivos, essa esfera pública só pode exercer funções de crítica política e de controle à medida que, além da co-gestão de compromissos políticos, está ela mesma sujeita sem limitações às condições de coisa pública e da ‘publicidade’, ou seja, tornando-se novamente esfera pública em sentido estrito. Sob tais condições alteradas, a intenção clássica de exigir ‘publicidade’ pode ser protegida de uma reinversão restauracionista se, ampliada por imperativos não ortodoxos de ‘publicidade’, essa ‘publicidade’ também deva estender-se a instituições que, até então, haviam vivido mais da natureza pública das outras instituições do que elas mesmas estavam sujeitas à supervisão da esfera pública: em primeira linha, estender-se a partidos, mas logo também os meios de comunicação de massa politicamente efetivos e a associações públicas. São instituições das forças socialmente ativas: organizações privadas da sociedade, exercendo funções públicas dentro da ordem política (HABERMAS, 2003, p. 243-44).

Esse raciocínio se mostra valioso para que, deixando de lado outros aprofundamentos sobre o texto de Habermas, possamos centrar nossa atenção em um exemplo de desvio de interpretação da coisa pública, principalmente da função da publicidade, do tornar público, bastante comum na atualidade. Começamos pela constatação de que, já no final dos anos 20 do século passado, um congresso de sociólogos alemães que se ocupou do tema da opinião

³ 74*. RIDDER, H. *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat*. 1960.

pública registrou “de modo competente um fenômeno que é sintomático para a mudança de função política da *publicidade*: o *ativismo jornalístico* de repartições, partidos e organizações” (HABERMAS, 2003, p. 230). A partir disso, é possível lançar um olhar sobre o que acontece hoje na Câmara Municipal de Porto Alegre, tomada como exemplo de instituição que se relaciona necessariamente de forma pública com várias esferas públicas e que se oferece como campo fértil para a observação, ainda que ligeira, sobre alguns aspectos desse sintoma apontado pelos sociólogos alemães na década de 1920.

2.2 OPINIÃO E VOTO: UMA RELAÇÃO COM A ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO DE UM PARLAMENTO

A Câmara Municipal de Porto Alegre – CMPA – é o parlamento municipal da capital do Estado do Rio Grande do Sul, uma instituição precipuamente pública. É o Poder Legislativo, que tem como função legislar sobre as coisas da cidade e fiscalizar a atuação do Poder Executivo, a Prefeitura. Atualmente, é composta por 36 vereadores, escolhidos entre os cidadãos, como seus representantes, através do voto direto. Tal processo de escolha requer que os cidadãos tenham opinião sobre quem seria o seu representante ideal nesta atividade e com estas atribuições. Requer, também, que essa opinião seja manifestada através do voto, indicador que será usado para preencher a quantidade de vagas determinada através de um cálculo previsto em lei, que leva em conta, além da votação nominal de cada candidato, a representatividade alcançada por seu partido, como um todo, na eleição.

Portanto, o público é quem escolhe seus representantes e, fazendo isso, transfere o poder de decidir sobre os assuntos que dizem respeito à vida da cidade, bem como concede e legitima a representatividade necessária para que estes fiscalizem e intercedam junto ao Executivo naquilo que for do interesse da comunidade. A eleição direta para vereador faz com que muitos legitimem o poder de poucos, pois conduz estes representantes a ocuparem assento em uma instituição que, esta sim, representa a *totalidade* das vontades e das opiniões dos cidadãos, pois congrega, sob seu teto e sob suas regras e atribuições, os legisladores/fiscais, os vereadores, os escolhidos pela maioria da população.

A Câmara, por ser uma estrutura que faz parte do equipamento estatal e ter natureza institucional pública, deve, como uma de suas obrigações, tornar público os seus atos, divulgar suas ações, oferecer ampla informação sobre suas atividades à população, ao público, cumprindo o que prevê o princípio da publicidade de que trata Habermas e que, também, está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil. Para tal, uma estrutura específica, denominada *Assessoria de Comunicação Social*, que funciona efetivamente como uma *Assessoria de Imprensa*, foi criada com a intenção de satisfazer esta obrigação legal, ocupando-se de oferecer e distribuir, de maneira permanente e organizada, informação sobre as atividades da Casa. Essa assessoria, teoricamente, deveria ser o instrumento de contato direto com o público, através de meios e veículos próprios e das mídias da imprensa, tornando acessíveis à cidadania todo o tipo de informação a respeito das atividades da instituição, como um conjunto.

No entanto, o formato, o modelo e a real estrutura, dentro da qual essa informação é observada, selecionada, organizada e distribuída, aponta para elementos que sugerem algum nível de controle e manipulação sobre ela, certo direcionamento para a construção de uma opinião pública sempre favorável à Câmara e seus integrantes. Estabelecem-se, através da hierarquia administrativa dos canais de comunicação da Casa, critérios para filtrar e amenizar as situações que possam ser interpretadas pelo público externo de forma negativa, embora tais situações façam parte do cotidiano da instituição e sejam, de qualquer forma, de interesse dos diversos públicos eleitores para formar opinião a respeito das atitudes e das atividades de seus representantes.

Um dos possíveis motivos para que isso ocorra é que todos os vereadores são potenciais concorrentes à reeleição, mantendo o poder que já detém, ou ascendendo na cadeia de comando da máquina estatal. Assim, o canal institucional de comunicação se apresenta como uma oportunidade valiosa de aparição para a esfera pública externa à instituição, possibilitando uma exposição privilegiada à opinião pública, se levarmos em consideração, principalmente, os processos eletivos. Mas, além dos momentos específicos onde se disputam de maneira intensa as atenções do público em busca de votos, bastante reguladas pelos tribunais eleitorais, também os intervalos entre as eleições, enquanto o Legislativo e seus integrantes desempenham suas funções precípuas, são importantes para a consolidação da imagem pública daqueles que tornarão a concorrer à vaga de vereador ou a outro cargo político eletivo mais elevado na cadeia hierárquica da política e do governo. É, justamente, aí,

que se localiza o diferencial, quando o tipo de tratamento da informação e a forma de controle da estrutura oferecem vantagem efetiva, mas fora do ambiente controlado da disputa direta pelo voto aos ocupantes de posições dentro de instituições consolidadas como a CMPA.

Nestas situações é que se torna notável e efetivo o *ativismo jornalístico* (HABERMAS, 2003, p. 230) detectado pelos sociólogos alemães na primeira metade do século passado e apontado como uma distorção do sentido de serviço público desempenhado pela informação emitida a partir de aparelhos públicos dominados pela opinião particularizante. A CMPA pode ser um objeto de observação muito rico, a esse respeito, se tomarmos a estrutura e a hierarquia montadas para a execução da comunicação institucional, bem como a potência dos canais e a falta de possibilidades amplas de fiscalização de tal serviço por parte da cidadania.

A Assessoria de Imprensa – AI – da CMPA é constituída por quatro estruturas convergentes em uma coordenação geral. Redação, fotografia, rádio e televisão seguem as orientações de um coordenador geral, que ocupa um cargo em comissão – cargo de confiança – indicado, quase sempre, pela Presidência da Casa, dependendo das acomodações das forças políticas internas. Tal coordenação, na maioria das vezes, tem vinculação política direta com o partido que a indica para o cargo, e sua permanência na função está à mercê da satisfação dos detentores do poder de indicar para tal cargo com relação ao resultado do seu trabalho. Por esta simples observação, parece ficar fácil imaginar que tipos de pressões podem sofrer tal servidor que, para manter-se no cargo, além de dar conta da função institucional pública precípua do cargo que ocupa, precisa contentar a visão de mundo da linha política que o conduziu à sua função, sob pena de ser substituído.

Na mesma situação encontram-se outros servidores da estrutura produtiva da AI, que são indicados politicamente para preencher cargos na estrutura jornalística, sendo estes, por sua vez, usados como moeda de troca e barganha de poder interno pelos diversos partidos que compõem a Câmara. O trabalho cotidiano destes profissionais consiste em, além de executar suas tarefas inerentes à AI, atender aos seus partidos em tarefas correlatas. São cargos valorizados, pois estão inseridos justamente na estrutura de discurso oficial da instituição e colocados em posição estratégica no processo de seleção e filtragem da informação.

Essa constatação é importante, visto que há, por outro lado, na mesma estrutura, servidores que assumiram seus cargos através de concursos públicos e que guardam outro tipo de relação com a instituição. Ao invés de estarem sujeitos às pressões políticas diretas dos partidos e serem voláteis, instáveis em seus cargos, estes servidores gozam de estabilidade e responsabilidade de longo prazo com a instituição em si, não com partidos ou personalidades políticas. Esta afirmativa não pretende ser absoluta, colocando os servidores lotados nos cargos em comissão numa situação de suspeita *a priori*, mesmo porque nada garante que, na outra situação, a do servidor concursado, o fator *simpatia política* seja nulo.

Mas é obrigatório, em se tratando de observação de uma estrutura social dinâmica, levarmos em conta que alguns fatores, como a relação de pertencimento ao ambiente e a segurança na posição produtiva são decisivas nas escolhas a serem feitas, assim como no livre exercício da profissão do jornalista inserido neste contexto, cujo objetivo é oferecer à sociedade informação pública sobre um serviço, também público, que tem o poder de legislar sobre sua vida cotidiana. O trabalho condicionado ao agrado de um detentor da *posse* sobre os cargos que ocupam, nessa realidade, abre possíveis canais para interferências diretas e indiretas sobre a produção, não só desses profissionais, individualmente, como de toda a estrutura pública como um conjunto formado, em sua maioria, por esse tipo de vinculação empregatícia.

Tal realidade nos leva a interpretações, entre tantas outras que poderiam daí surgir, um tanto pessimistas. Primeiro, sobre as possibilidades de a sociedade obter um tipo de informação mais completa e ampla possível e, segundo, sobre a apropriação particular de canais públicos de comunicação para difusão de opiniões particulares travestidas de informação institucional. Talvez o mais grave neste caso, que não é exclusivo da CMPA, pois se repete com nuances por todo o território nacional e em todos os níveis da burocracia estatal, seja o fato de a mudança de paradigma e a minimização das possibilidades de distorção da função original dessa estrutura pública estar nas mãos, justamente, daqueles que se beneficiam diretamente desta situação.

Parece que ainda há certas tendências dos tempos de Hobbes, monárquicas, a guiar algumas instâncias de poder, em esferas não tão públicas quanto à sociedade contemporânea deveria exigir. Resta-nos esperar que se confirme a tendência apontada por Habermas de que se chegará a níveis aceitáveis de equilíbrio, promovido pela coexistência das esferas públicas

e privadas em permanente tensão e disputa por poder e espaço de existência para seus interesses no ambiente mais valorizado da atualidade: a opinião pública, ainda que com endereço *incerto e não sabido*. No entanto, uma ação concreta pode ser providenciada: tornar o mais público possível o tipo de observação que aqui é feita, apontando elementos que merecem mais atenção do público na hora de buscar informação e formar opinião sobre aquilo que se refere à sua vida em sociedade. É preciso manter um pouco de espírito crítico sobre tudo o que se recebe de maneira mediada, ainda que, aparentemente, seja oriundo de uma instituição eminentemente, ao menos na teoria, voltada para o público.

2.3 OS PÚBLICOS

Saindo da questão público/privado, do que é de uso de todos ou de apenas alguns, é importante dedicar atenção a outro conceito de público: o auditório, o conjunto de pessoas ao qual se destina uma emissão comunicativa. A Assessoria de Comunicação Social da Câmara Municipal de Porto Alegre atende a vários públicos, interna e externamente à instituição, de maneira oficial e extra-oficial.

No ambiente interno, a AI atende diretamente, em primeiro lugar, aos aspectos de obrigatoriedade de publicidade ligados às funções precípuas do Legislativo. Para isso, transforma em material informativo todas as atividades institucionais, disponibilizando estas informações sob forma de produtos da Assessoria: *releases*, sonoras, fotos, vídeos, etc. Assim, enquanto Assessoria de Comunicação Social institucional atende ao seu *público* Instituição. Outros dois públicos são facilmente identificáveis no âmbito interno: as bancadas partidárias e os vereadores. Estes são atendidos pelos serviços da AI dentro de critérios de interesse público e institucional dos assuntos propostos, possibilidades técnicas da estrutura e disponibilidade de pessoal. São sempre, no entanto, consumidores diretos da produção da Assessoria, assim como a CMPA, como um todo o é. Não é raro vereadores ou Bancadas Partidárias recorrerem à AI para oferecerem informação, pleitear divulgação ou cobrar resultados de coberturas feitas durante as Sessões Ordinárias, reuniões de comissões permanentes e outras atividades características da função legislativa.

Já no âmbito externo, a AI da CMPA se volta para atender, preferencialmente aos mídia, à imprensa em geral, que consome a informação ali produzida, reelabora-a e oferece como notícia a grande parte da população através de seus diversos canais. Há casos bastante freqüentes, inclusive, de utilização integral dos *releases* gerados na AI pelos jornais da cidade, denotando eficácia e qualidade do trabalho ali desenvolvido, por um lado, e dificuldade ou desinteresse na cobertura direta do Legislativo Municipal, por outro. O fato é que a imprensa constitui um dos principais objetivos na produção de material informativo pela AI, e um dos principais motivos para isso é o poder de penetração da informação divulgada através dos canais da imprensa e de canais não institucionais. O próprio processo de filtragem efetuado pela imprensa na seleção do que é noticiável em seus veículos confere *status* de importância ao que neles se publica.

O público que deveria ser o principal alvo das emissões comunicativas da Câmara Municipal, a cidadania em geral, não conta, no entanto, com canais amplos de acesso às informações geradas na CMPA. Os canais de comunicação de que dispõe a Câmara são, de certa forma, restritivos ao acesso: *site*, canal de TV por assinatura e algum espaço no Diário Oficial de Porto Alegre, mas não constituem canais de fácil acesso à grande maioria da população da cidade, pois pressupõem meios específicos e, em alguma medida, dispendiosos de acesso. Note-se que o público que tem o poder do voto, que dá acesso e legitima o poder dos representantes, é justamente este que precisa providenciar seu acesso às informações geradas no Legislativo.

De maneira sucinta, temos, assim, três níveis de público internos – instituição, bancadas e vereadores – e dois níveis externos – imprensa e sociedade – aos quais a Assessoria de Comunicação Social da CMPA pretende atender. Como veremos, em outras etapas desta pesquisa, há conflitos de compreensão justamente sobre essa relação entre a estrutura e seus públicos – mesmo na definição de seus públicos –, cuja discussão desenvolveremos até a conclusão da pesquisa.

3 VISÕES SOBRE POLÍTICA E ALGUMAS DE SUAS IMPLICAÇÕES

Para falar de comunicação pública em um contexto político, é fundamental que se dedique atenção para identificar alguns limites, dentro dos quais será a política considerada para a análise. A primeira etapa é uma muito breve recuperação do significado do termo e de sua trajetória histórica, até chegar aos estados modernos e representativos. A seguir, é necessário abordar as instituições do estado democrático moderno, a fim de identificar os Legislativos, de situá-los, de dar contexto para a observação que faremos sobre eles – mais especificamente sobre os Legislativos em âmbito municipal e o de Porto Alegre como referência de análise. Uma vez feito isto, nos aproximaremos de nosso eixo de discussão, que é a comunicação, abordando a questão do dever constitucional da publicidade. E, finalmente, trataremos de alguns elementos referenciais sobre o serviço público em geral.

Cabe ressaltar que as abordagens feitas terão em vista os limites da necessidade específica e das intenções de interpretação final das questões da pesquisa. Em nenhum momento estaremos trabalhando com conceitos fechados ou conclusivos, mas com relações e possibilidades úteis ao debate que pretendemos estabelecer.

3.1 A POLÍTICA E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Falar de política, em qualquer circunstância, remete à necessidade de buscar referência no ponto histórico e geográfico onde o termo e a prática são originados. Geograficamente, a origem da política remete à Grécia e, historicamente, ao século VI antes de Cristo.

A política, de fato, a própria idéia de política, é o produto de um momento singular em que se cruzaram, em nossa história, dois frutos da história grega: um novo modo de pensar surgido por volta do século VI antes de Cristo, fundado no livre exame e na interrogação sobre o fundamento de todas as coisas, encontrou um modo livre e novo de viver juntos, surgido no século VIII antes de Cristo, chamado *polis*. Produto desse cruzamento, a política é a prática da *polis* que se tornou consciente de si própria, ou, inversamente, a investigação sistemática aplicada à *polis*. É, numa palavra, o livre pensamento de uma vida livre. “Política” é, com efeito, uma dessas palavras curiosas (como a palavra “história”) que designam ao mesmo tempo uma “ciência” e o seu objeto: entende-se efetivamente por ela um conjunto de práticas às

quais os homens se dedicam para coexistir, e também o estudo objetivo dessas mesmas práticas (WOLFF, 2001, p. 7).

Outro elemento fundamental enfatizado no início da obra de Wolff, que tem o intuito de facilitar o acesso à *Política de Aristóteles*, é o fato de que o surgimento da prática e da ciência política, como tais, se deu concomitantemente. Isto é, só se começou a fazer efetivamente política a partir do momento que se teve consciência de tal prática como atos destinados a um determinado fim – viver juntos. É importante notar que, sem dúvida, existiam sociedades organizadas anteriormente, “e os homens se acomodavam a elas, bem ou mal, para viverem juntos. Mas, enquanto não *pensaram* aquilo que viviam como algo que pertencia a um domínio que chamamos de político, isto é, como *algo que dependia deles*, eles não poderiam, especificamente falando, fazer política...” (WOLFF, 2001, p. 8).

Referir à *Política de Aristóteles* é fundamental e óbvio, já que é considerada uma das principais obras a respeito do assunto há mais de dois milênios. No entanto, é necessário manter claro o contexto em que o autor viveu, onde as guerras e a escravidão eram consideradas naturais e, portanto, elementos do cotidiano das *polis*. Assim, podemos ler de maneira compreensiva o primeiro parágrafo do capítulo I do Livro I, que diz o seguinte:

Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todos estes objetivos e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política (ARISTÓTELES, 1997, p. 54).

Já no Livro II, a atenção se volta para as questões mais práticas da vida em uma cidade, identificando esta estrutura como uma pluralidade de interesses que tende a gerar e sofrer adversidades, situações que levam à necessidade da construção do consenso. Aristóteles identifica as diferenças entre governantes e governados e, desde aquela época, já indica que as leis escritas precisam ser adaptadas com o tempo, devido às constantes evoluções e mudanças nas relações entre seus objetos. No Livro III, o autor se debruça sobre as questões de formas de governo e, entre diversas considerações, chega à conclusão de que a democracia se constitui num desvio do governo constitucional. Isto porque a democracia, segundo ele, “é o governo no interesse dos pobres” (ARISTÓTELES, 1997, p. 91), e não, como deveria ser o efetivo governo constitucional, um governo no interesse de todos, ainda que haja distinção entre os cidadãos e a multidão, entre o governo e as massas.

A respeito dos governantes é desejável que tenham inteligência, competência, talento e que sintam a necessidade de justiça, elementos que ainda parecem extremamente atuais. Também atual e profundamente implicado nas práticas políticas contemporâneas, está o conceito aristotélico de que o poder não pode ser concentrado nem permanecer nas mãos dos mesmos durante todo o tempo. Eis, no século VI antes de Cristo, os primórdios do princípio da alternância no poder e a identificação da democracia como a forma de governo possível mais próxima da ideal, já que esta é considerada um desvio do governo constitucional, que representa o ideal para o bem de todos. Seguindo esta linha de raciocínio, aparece uma mescla entre democracia e aristocracia que resulta na forma mais moderada de governo, num ambiente onde se deve obedecer às leis. Havendo leis atualizadas para obedecer, os dirigentes se encontram em uma posição moderada e moderadora.

Nessa situação, uma das principais atribuições do governo é evitar a corrupção, de maneira que não existam distorções no tratamento dos interesses coletivos e do bem comum da *polis*, mantendo a confiança da maioria. Também é preciso evitar, de uma forma geral, os principais motivos para o abalo da estabilidade da sociedade e de seus governos. Por exemplo, a falta de poder real – que abre portas para a insolência dos demagogos –, a falta de objetivos claros de governo, a falta de legitimidade – origens contestáveis do governo – e a cessão em pequenos detalhes que acarretam necessidades de alteração da constituição ou infração das leis vigentes. A Constituição da *polis* é, pois, a espinha dorsal que mantém em pé, e em equilíbrio, a sociedade que vive em condições democráticas, cujo princípio é a liberdade administrada pelas leis vigentes.

Também é legado aristotélico o sentido – bem mais tarde desenvolvido por Montesquieu – de que a sociedade democrática deve se estruturar organizando-se em uma divisão de poderes inter-relacionados e complementares, representados pelo poder deliberativo, executivo e judiciário. Da mesma forma acontece com a preocupação a respeito dos modos de designação dos servidores públicos, denotando uma atenção com a relação mantida entre a forma de acesso aos cargos de poder e o desempenho da função no sentido do bem público.

Este último item referido evidencia que o exercício que estamos empreendendo nesta pesquisa não é, em nenhum aspecto, novo. A preocupação com as formas de acessar e gerir as funções públicas continua tendo praticamente a mesma importância e constituindo um ponto

nevrálgico da política. A não ser pelo diferente contexto em que nosso objeto de pesquisa se apresenta e pela multiplicação da potência dos atos administrativos verificada entre a época de Aristóteles e a atual, devido, principalmente, à evolução da comunicação de massa, os problemas são semelhantes.

Aproveitando o que nos interessa de Aristóteles e indicando que há outros elementos de sua obra – *Política* – que não foram explicitados no texto, mas ficarão evidentes nos desenvolvimentos a serem empreendidos, vamos avançar no tempo até o século XVIII e agregar algumas contribuições de Montesquieu à nossa compreensão. Montesquieu foi o primeiro a observar a Política e o Direito Constitucional por um prisma científico, aplicando sempre o método indutivo com rigor, o que deu a longevidade à sua obra *O espírito das leis*. Nela, a República Federativa é o destaque que nos interessa:

Essa forma de Governo é uma convenção, pela qual diversos corpos políticos concordam em se tornar cidadãos de um Estado maior, que querem formar. É uma sociedade de sociedades, as quais constituem uma nova, que pode aumentar com novos associados, até que o seu poder baste para a segurança dos que se uniram. Esse tipo de República, capaz de resistir à agressão externa, pode manter-se do seu tamanho, sem corromper-se internamente. A forma dessa sociedade previne todos os inconvenientes. Composto de pequenas Repúblicas, goza ele da excelência do Governo interno de cada uma; e, com relação ao exterior, ele tem, pela força da associação, todas as vantagens das grandes Monarquias (MONTESQUIEU, 1998, p. 154-5).

No seu livro XI, a liberdade e a divisão dos poderes é o foco das atenções. Sobre liberdade, Montesquieu diz o seguinte:

Num Estado, quer dizer, numa sociedade onde há leis, a liberdade só pode constituir em poder fazer o que se deve querer, e em não ser obrigado a fazer o que não se deve querer. É preciso ter presente o que é independência e o que é liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem. Se um cidadão pudesse fazer o que elas proibem, ele já não teria liberdade, pois os outros teriam igualmente esse poder (MONTESQUIEU, 1998, p. 165).

Temos, assim, que a liberdade é diretamente proporcional à qualidade das leis que regem a conduta dos indivíduos e instituições dentro de determinada sociedade. “Mas é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar os limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites. Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” (MONTESQUIEU, 1998, p. 165). E, talvez, este seja um dos problemas com os quais nos defrontaremos ao

enveredar pela interpretação da maneira como se dá a comunicação a partir dos órgãos públicos, muito especialmente na Câmara Municipal de Porto Alegre, que é nosso objeto de estudo. A questão do poder determinando os seus limites sem a possibilidade da plena visibilidade por parte daqueles que o outorgam a estes personagens públicos. Há indícios de que as liberdades não sejam assim tão plenas, já que falta clareza às leis que determinam à maneira como se dá a transparência dos atos públicos, e a interpretação destas é ofício justamente daqueles que, potencialmente, se beneficiariam de articulações específicas.

Também é legado de Montesquieu a sistematização da divisão do Estado em três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, tripé fundamental dos Estados democráticos. Interessa-nos mais prestar atenção na maneira como trata o Legislativo, poder fundamental da democracia representativa característica das repúblicas federativas. De maneira geral, sobressai que a instituição legislativa tem como função principal, tanto em sua câmara alta como na baixa, equilibrar as paixões, minimizando as possibilidades de corrupção e abuso do poder, assim como oferecer direção à administração das coisas que concernem à vida pública. Da mesma forma, é fundamental notar que “todos os cidadãos, nos diversos distritos, devem ter o direito de votar para escolher o representante. Exceto os que se encontrem tão rebaixados que se repute não ter vontade própria” (MONTESQUIEU, 1998, p. 172).

Notemos que a eleição livre dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo é condição fundamental para que se instale um estado de democracia. Para que tal evento aconteça em condições de igualdade, é necessário que todos tenham a mesma condição de conhecimento a respeito daqueles que se oferecem como representantes, seus atos e competências. Isso nos encaminha para o nosso debate central, a respeito dos problemas oferecidos pela forma de administração da comunicação emitida pelos legislativos.

Todavia, é necessário que também dediquemos algo de nosso tempo a tratar da questão da representatividade, problema intrínseco às democracias representativas. Balizando nesta etapa, vamos buscar apoio na obra de Sartori (1962), fundamental em sua contribuição para a formação de nosso contexto de análise. Começemos por uma citação de E. Burke trazida pelo autor:

O Parlamento não é um **congresso** de embaixadores de interesses opostos e hostis; interesses estes que cada um deve tutelar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados; o Parlamento é, ao contrário, uma assembléia **deliberante** de **uma** nação, com **um único** interesse, o de todos; onde não deveriam influir fins e preconceitos locais, mas o bem comum... (BURKE *apud* SARTORI, 1962, p. 26).

Para podermos aproveitar ao máximo o que Sartori nos oferece à consideração, é necessário seguir citando, agora, observações dele próprio:

A moderna representação política, como tal, nasce no momento em que uma delegação de mandatários encarregada de negociar e de tratar com a Coroa transforma-se de parte adversária do Soberano em órgão do Estado. À medida que o poder do Parlamento ia crescendo, sua função ia mudando. E quanto mais assumia funções estatais, tanto menos podia continuar sendo um corpo de embaixadores acreditados junto ao Soberano para fazer valer as pretensões dos súditos defronte às pretensões do Monarca.

... A figura da representação privatística postula uma função de “tratar” com o Estado para a defesa dos interesses da coletividade. Mas uma vez que se associem ao poder, que se tornem epicentro do Estado, as assembléias representativas assumem uma função ulterior, diversa e não menos essencial: não apenas a de tutelar os interesses dos mandantes, mas ao mesmo tempo a de governá-los.

É esta a raiz de todos os problemas que agitam os sistemas parlamentares do nosso tempo. Isso porque os Parlamentos operam em condições de equilíbrio delicadíssimo (SARTORI, 1962, p. 27-8).

Dentre as abordagens que Sartori faz da questão da representação, a que diz respeito ao problema da circularidade observada entre as leis que regulam as atividades dos legisladores e o fato de os próprios legisladores serem responsáveis por sua formulação é fundamental. Esse recorte pode ser transposto, com muita tranqüilidade, para o objeto que estamos observando. Pois, também na comunicação emitida a partir da Câmara Municipal de Porto Alegre, os próprios políticos, ainda que indiretamente, formulam e controlam a informação oficial e pública gerada a respeito de suas ações e atividades parlamentares. E, muito provavelmente, isto ocorre como reflexo direto dessa circularidade da regulação, dessa promiscuidade entre os que criam as leis e sua própria regulação. Retornaremos a esta questão ao desenvolvermos nossa análise final.

Outro balizamento fundamental oferecido por esta obra de Sartori é o tratamento cuidadoso do que vem a ser uma representação:

Etimologicamente falando, representar quer dizer: apresentar de novo, e por extensão, tornar presente alguma coisa ou alguém que não está presente. Pois bem, esta noção pode ser desenvolvida, em matéria política, em dois modos diferentes: no sentido de um corpo restrito que está para a coletividade inteira assim como (segundo a imagem de Mirabeau) uma carta geográfica está para o território que representa; ou então no sentido de que entre os ausentes e aqueles que estão

presentes por eles se verifique uma obrigação de responder, algum liame e vínculo que exija deles prestação de contas. Na primeira hipótese representação é “representatividade”; na segunda é “responsabilidade”. O fato de estas duas acepções poderem se acumular e apresentarem-se na realidade juntas, não impede que não devam ser confundidas, e que cumpre distinguir cuidadosamente uma “correspondência” que é **semelhança**, da outra “respondência” que é **responsabilidade** (SARTORI, 1962, p. 51).

O essencial da teoria que sustenta um modo de governo que use as eleições para escolher os representantes do povo, portanto da “elecionista”, é justamente a obrigação gerada aos governantes de prestar contas de suas ações de maneira responsável aos governados. O que, novamente, nos remete ao objeto de pesquisa, pois a criação das estruturas de comunicação institucionais, no caso dos organismos públicos, é fundamentada basicamente na obrigatoriedade de prestação de contas ao povo e pretende dar conta da disposição constitucional que prevê isto.

Sartori desenvolve ainda várias outras questões, como as diferentes interpretações interpostas à questão da representatividade, como a “teoria do órgão”, que põe de lado a matriz subjetiva da responsabilidade do poder para enfatizar apenas os aspectos objetivos da substituição, e assim por diante. Por fim, indica que o termo **representação**, dentro de uma perspectiva constitucional, tem um caráter mais que descritivo de uma situação de substituição: é prescritivo de uma obrigação. Pois “considera-se que um governo representativo é tal – em última análise – também porque **prescreve** a si mesmo de governar respondendo aos governados, e confiando no seu consentimento” (SARTORI, 1962, p. 86). É com essa referência de responsabilidade dos governantes eleitos que devemos seguir nossa trajetória argumentativa. Sempre mantendo em vista que estamos montando um panorama para análise do que ocorre na comunicação institucional, formal e informal, emitida a partir da Câmara Municipal de Porto Alegre, esta servindo de referência exemplar em relação a outras instituições de mesma ordem.

3.2 INSTITUIÇÕES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O DEVER DA PUBLICIDADE

De maneira muito breve, é importante retomar a organização do Estado nas democracias representativas a fim de reter na memória exatamente de que estamos falando.

Nelas o Estado está organizado em três poderes equivalentes e harmônicos entre si, a fim de garantir o equilíbrio das forças internas e prover resistência às forças externas. Assim, Legislativo, Executivo e Judiciário se combinam para fazer com que as pessoas, os indivíduos, agasalhados no seio da Nação possam viver suas vidas seguros e atendidos em suas necessidades básicas e contribuindo, individualmente, para o progresso do conjunto.

Segundo Montesquieu, além do objetivo comum de manter-se, cada Estado tem um objetivo maior, o seu específico. A Inglaterra, origem da forma básica como se dividem e organizam os poderes que é usada até hoje na grande maioria das nações do mundo, tinha como objetivo central a liberdade política (MONTESQUIEU, 1998). Note-se que tal organização foi gerada dentro de uma monarquia justamente para prevenir os abusos, tanto da parte do Monarca como dos representantes do povo e dos nobres, nas Câmaras Baixa e Alta. O sistema político dentro do qual se localiza nosso objeto de estudo é o Presidencialismo, que difere fundamentalmente da Monarquia pelo fato de ter o seu Poder Executivo eleito, da mesma forma que o poder legislativo em suas várias instâncias. Mas guarda semelhança, quanto às outras questões com relação à divisão de Poderes inglesa, identificada por Montesquieu como a mais equilibrada na direção das garantias de liberdade fundamentadas em leis eficazes e sempre atualizadas. Todavia, o próprio Montesquieu vaticina:

Como todas as coisas humanas têm fim, o Estado de que falamos perderá sua liberdade, perecerá. Roma, Lacedemônia e Cartago também pereceram. Ele perecerá quando o Poder Legislativo estiver mais corrompido que o Executivo (MONTESQUIEU, 1998, p. 184).

Alguns dos elementos sociais que mudam, de maneira radical, daqueles tempos para os atuais são a abrangência, a intensidade e a consequência da comunicação de massa. Informação sempre foi um bem precioso na hora das tomadas de decisões. No mundo de hoje, onde eventos localizados podem ter repercussão em nível mundial devido às redes de comunicação e informação globais em funcionamento, muito mais.

A própria forma de acesso a dois desses poderes – o Executivo e o Legislativo –, que se dá através de eleição direta, tem implicação na maneira como os candidatos se dão a conhecer ao público e vice-versa. Visto que, para eleger os representantes a cada intervalo de tempo, reconduzindo alguns ao poder e renovando outra parte desse poder, é preciso que o cidadão forme opinião a respeito desses sujeitos, devemos levar em consideração a maneira

como se dá a responsabilidade dos governantes para com os governados e a visibilidade dos atos daqueles.

Nas estruturas públicas, especialmente nos Legislativos e Executivos, instituiu-se as chamadas assessorias de imprensa, em busca de dar conta da transparência dos atos desses poderes imposta legalmente pela Constituição como obrigação precípua dos órgãos do Estado. É interessante notar que, na maioria dos casos, o produto dessas estruturas acaba padecendo da mesma tendência de circularidade e internalismo identificada por Sartori com relação às leis e os legisladores (SARTORI, 1962). São os legisladores fazendo as leis que regulam sua própria atividade. E, na maioria das estruturas de comunicação das instituições públicas, mormente Legislativo e Executivo, são prepostos políticos falando sobre as atividades de seus “chefes”, já que existe muita confusão e falta de regulamentação sobre como estruturar tais assessorias. E um dos motivos pode estar, justamente, no uso indevido da palavra assessoria. Retomaremos o assunto nas considerações interpretativas do que aqui levantamos.

O Estado brasileiro, a exemplo do inglês, tem por fundamento, na atual Constituição, a liberdade política. Para que essa liberdade se concretize, é preciso que todos os cidadãos tenham a mesma condição de acesso à informação, para livremente formar sua opinião e escolher seus representantes. Essa condição remete diretamente à maneira como o poder se dá a enxergar, numa intrincada rede de inter-relações e interesses. De maneira ampla, a função da visibilidade está transferida aos meios de comunicação de massa, que têm interesses, por sua vez, nas verbas destinadas à publicidade governamental. Por outro lado, onde há as assessorias de comunicação instaladas nas instituições públicas, a função e os objetivos destas nem sempre são claros ou totalmente voltados para o bem público, mas para a perspectiva daqueles que as dominam internamente. Assim, está dado o problema: como, afinal de contas, a cidadania pode ter acesso a uma informação isenta para poder, por si mesma, formar opinião? Precisa ser testemunha ocular de tudo? Impossível. Ficará eternamente à mercê da manipulação e dos interesses de permanência no poder? Parece ser um problema insolúvel.

3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO

O conceito de serviço público é alvo de muita discórdia e controvérsia, principalmente de confusão. Serviço público, que é uma prática, freqüentemente é confundido com a ocupação de um cargo público, que é uma circunstância. O fato de um sujeito ocupar certo espaço dentro das estruturas burocráticas e hierárquicas do Estado que exija a tomada de decisões ou desenvolvimento de atividades, onde estas, por sua vez, se reflitam na vida da sociedade em geral, não quer dizer que ele preste efetivamente um serviço público, na estrita acepção da palavra na qual ela significa “para todos”. Esta assertiva é válida tanto para aqueles que assumem tais postos através de indicação política como para os que o fazem através de concurso público.

O sentido do “serviço público” está baseado numa matriz deontológica, que espera daquele que assume qualquer cargo público uma ação voltada para o bem maior da coletividade, suplantando inclusive, e principalmente, os interesses pessoais ou de grupos particulares cujo poder de sua posição possibilite atender. Ora, esse sentimento deveria guiar a todos quantos participem da coisa pública, mesmo que admitamos que haja divergências nos entendimentos a respeito de rumos a seguir e formas de administrar. Deveria ser assim, desde o topo da cadeia hierárquica – o Presidente da República – até o mais singelo servidor dos municípios, passando pelos Parlamentos. E nesse campo, o dos Parlamentos, se identifica a extensão maior do problema, devido à multiplicidade de compreensões e à fragilidade exposta pelo círculo “legislador regrado legislador” assim como ao poder representado por estas instituições em seu conjunto.

Quando se observa que existem funções públicas destinadas a tratar das questões da comunicação e da informação a partir desses Poderes e que, no entanto, a estruturação legal para tal é diversificada, difusa, localizada e particularizada, identificamos o ponto ao qual queremos chegar com a observação que estamos empreendendo. Exemplar é o caso da Câmara Municipal de Porto Alegre, que carece de clareza nas formas que, ao longo de anos, vêm sendo adotadas na sua estrutura de comunicação. Notemos que se trata de um Parlamento, um Poder Legislativo, de uma capital de Estado, com atividade intensa e com reflexo sobre a vida de menos de dois milhões de pessoas. Se transpusermos esta realidade para os dois lados da escala de grandeza – no sentido dos Parlamentos Estaduais e Federais e

quanto aos municípios do interior –, ainda que haja, em alguma parcela deles boa dose organização e soluções eficazes para o problema, não há nada que estribe de uma ponta a outra a preocupação com algo fundamental para a efetiva liberdade política: a informação.

Cabe lembrar que a informação a respeito de tudo o que acontece nos ambientes públicos que abrigam homens públicos que tomam decisões públicas sobre a vida pública – a redundância é proposital, em busca da ênfase necessária – é de interesse, pois, público. Cabe enfatizar, também, o TUDO, pois aquilo que não interessa a alguns pode interessar a outros. Desse modo, a responsabilidade sobre TODA a informação recai sobre os ombros do servidor público que trabalha na área da comunicação e informação nestas estruturas. E isto coloca à prova a clareza ética e moral desses sujeitos no justo exercício de suas atribuições em prol do bem de todos.

Devemos imprimir importância a esses aspectos, pois desde Jean-Jacques Rousseau, primeiro filósofo a usar expressamente o termo *opinião pública*, o Estado se estrutura a partir de três tipos de leis: o direito público, o direito privado e o direito civil. Mas a eles agrega:

além dessas três classes de leis há uma quarta, a mais importante, que não está gravada em mármore e bronze e sim no coração dos cidadãos; uma verdadeira constituição do Estado cuja força se renova a cada dia, que dá vida às outras leis e as substitui quando envelhecem ou desaparecem (...) Refiro-me à moral, aos costumes e, sobretudo, à opinião pública (ROUSSEAU *apud* HOHLFELDT, 2005, p. 224).

Assim, do sujeito que atua na área crucial para a formação da opinião pública a respeito do governo e seus personagens é exigido – ou deveria ser – o sacerdócio da imparcialidade, ainda que seja um mito. Buscar tal imparcialidade, assim como evitar, com todas as forças, as práticas de manipulação e direcionamento da informação deveria ser o propósito maior de cada um desses servidores, que, no entanto, são humanos e estão à mercê das paixões e das tentações do poder.

4 A CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE E SUA ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO

Vários aspectos precisam ser minimamente observados para que possamos tratar, como um todo, a estrutura de comunicação que se estabelece em torno e, principalmente, dentro da instituição Câmara Municipal de Porto Alegre. Ao pretendermos abordar especificamente a estrutura formal, oficial, de comunicação deste poder público, precisamos fazer um exercício de afastamento e de observação. Não só do nosso objeto de pesquisa em si, mas de outras estruturas semelhantes, paralelas, alternativas, extra-oficiais e particulares, que trabalham com a mesma matéria-prima, em termos de informação, e dentro do mesmo ambiente físico, no caso, o espaço abrangido pelos plenários, gabinetes de vereadores, salas de comissões permanentes e bancadas partidárias, todos abrigados sob o mesmo teto: o teto da CMPA.

Por isso é importante que dediquemos alguma atenção, mesmo sem a intenção de aprofundar e esgotar o assunto, sobre fatores como a obrigação constitucional da publicidade por parte dos órgãos públicos – que está presente nos níveis federal, estadual e municipal –, as leis e atos afins que dão origem à AI da CMPA – como desdobramento da obrigatoriedade de publicidade – e como se estruturam os diversos canais pró-ativos de saída de informação a partir da CMPA – a AI, as bancadas dos partidos políticos instalados em cadeiras representativas na Casa e os gabinetes dos vereadores, pelo menos. Esse esforço de visualização e de relacionamento das diversas partes nos permitirá esquematizar visualmente algumas das várias interpretações das informações geradas no âmbito da CMPA e oferecidas à grande imprensa e ao público em geral como notícia, a partir do seu espaço institucional – o ambiente da CMPA –, como um todo, e dos vários canais de saída. A partir daí, estaremos mais próximos de tratar as relações de conflito estabelecidas pelas diferenças de interesses instalados no seio do serviço público, que é, enfim, nosso objetivo aqui.

4.1 A OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, em seu capítulo VIII – Da Administração Pública –, Seção I – Disposições Gerais –, reza que:

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

[...]

Interessa-nos, sobremaneira, a determinação constitucional sobre a publicidade que deve estar presente e ser observada nos atos dos poderes públicos. Ela prevê que todas as ações dos Poderes da União, dos quais as Câmaras Municipais são exemplos constituídos no nível dos municípios, devem ser públicas. Portanto, devem ser expostas ao público em geral – aos diversos públicos – a título de prestação de contas de suas atividades, além das prestações de contas formais e específicas, previstas também em lei. Assim, segue-se o que prevê a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que repete, na sua formulação inicial, a afirmativa da Constituição Federal de que a publicidade dos atos da administração pública é responsabilidade, mais que isso, é obrigação de cada um dos níveis da administração pública:

CAPÍTULO III

Da Administração Pública

[...]

Art. 17. A administração pública direta e indireta do Município observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade, da legitimidade e da participação popular, e o seguinte:

[...]

Também no nível da Câmara Municipal, ao observamos as disposições do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre, perceberemos a repetição da mesma indicação de necessidade de *publicidade* dos atos dos poderes públicos, até mesmo para que se tornem viáveis suas funções fiscalizadoras:

TÍTULO I

Da Câmara Municipal

CAPÍTULO I

Das Funções da Câmara

[...]

Art. 4º. As funções de controle externo da Câmara implicam vigilância dos negócios do Executivo em geral, sob os prismas da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e da ética político-administrativa, com a tomada das medidas saneadoras que se fizerem necessárias.

Artigo com redação dada pela Resolução nº 1396, de 02 de dezembro de 1998.

[...]

SEÇÃO III

Das Atribuições da Mesa

[...]

Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas neste Regimento, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara, especialmente:

[...]

II- quanto à área administrativa:

[...]

- c) deliberar sobre todos os atos que digam respeito a procedimentos previstos no Estatuto dos Funcionários Públicos do Município, em relação aos funcionários da Câmara;
 - d) dispor sobre a divulgação dos trabalhos nas sessões plenárias e reuniões das Comissões;
 - e) disponibilizar, em rede, por meio de sistema informatizado, dados relativos à tramitação das proposições legislativas;
- Alínea com redação dada pela Resolução nº 1883, de 30 de dezembro de 2004.*
- f) fazer publicar leis, resoluções e decretos legislativos promulgados, bem como atos administrativos que digam respeito a pessoal, licitações, contratações de serviços e outros, observado o art. 25 da Lei Orgânica;
 - g) divulgar relação contendo o número de funcionários por classe de cargos e respectivas remunerações totais, atendendo o disposto no art. 23 da Lei Orgânica;

Em nenhum momento, no entanto, se encontra desdobrado, interpretado ou explicitado o conceito de publicidade exigido aos órgãos públicos, desde a Constituição Federal até o Regimento das casas legislativas municipais. Resta-nos apoiar nossa percepção e interpretação no fato de que a publicidade é exigida dos Poderes e Órgãos públicos, onde o fato de serem públicos é a chave, cuja produção simbólica e formal incide direto sobre as vidas de todos os cidadãos. Estes, por sua vez, são os legitimadores de toda essa estrutura, através de seu voto, instituto que investe de poder os representantes encarregados de administrar, prover e movimentar toda a máquina Estatal.

4.2 A INSTITUIÇÃO DA ASSESSORIA DE IMPRENSA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE – LEIS, ATOS E RESOLUÇÕES DE MESA DIRETORA

A relação da Câmara Municipal de Porto Alegre, como uma instituição, com os mídia em geral, ao que tudo indica, deixou de ser tratada de maneira episódica, individualizada e empírica somente a partir de 1968, quando a resolução número 553 (Anexo C), de 06 de novembro daquele ano, reestruturou os seus serviços administrativos, dando início a uma série de readequações e ajustes, reorganizações e refuncionalizações do que viria

a se tornar o que hoje é a Assessoria de Comunicação Social da CMPA. No seu título II – do quadro de funcionários – capítulo I – dos cargos e funções – artigo 10, está prescrita a criação, entre outros cargos, um de Redator de Imprensa, situado em um grupo – embora fosse seu único representante, mas denotando a identificação da importância e intenção de crescimento – chamado “Grupo de Divulgação”. Já existia, anteriormente, no entanto, o referido cargo de Redator de Imprensa. A novidade está no fato dele ser situado dentro de um grupo específico e classificado como cargo isolado, da mesma forma que os de Auditor, Contador, Bibliotecário, etc., que não participava de plano de carreira, e de este grupo estar dentro do bloco das funções administrativas da Casa. Tal localização, segundo interpretação bastante provável, se dá como consequência do impulso gerador da função de publicidade determinada constitucionalmente, visto que, se fosse de outra maneira, tanto o grupo quanto o cargo estariam ligados aos gabinetes políticos, e não à espinha dorsal administrativa do Legislativo.

Mas basta acompanhar a sucessão de resoluções e leis que versam sobre o assunto para perceber que o tratamento dado ao serviço de divulgação vai se modificando. É importante notar que essas reestruturações se dão, com frequência, nas viradas de legislatura, nas trocas de presidência, devido às diferentes compreensões sobre suas funções, atribuições e valor estratégico, como nos mostra a resolução 609, de 30 de junho de 1972 (Anexo D). Nesta resolução, o Grupo de Divulgação deixa de existir dentro da área administrativa da CMPA e passa a integrar, junto com a Taquigrafia, um grupo específico de serviço especializado. Em 1977, através da Lei nº 4331 (Anexo E), é extinto o cargo de Redator de Imprensa, de nível superior e parte integrante do grupo “Serviço de Taquigrafia e Divulgação”, ao mesmo tempo em que é criado o cargo de “Técnico em Comunicação Social” na área de “Funções Específicas”.

A Assessoria de Comunicação Social, propriamente dita, somente foi criada pela Resolução nº 748, de 11 de dezembro de 1980 (Anexo F), diretamente vinculada à Diretoria Geral da CMPA e com as seguintes atribuições originais:

IV – QUANTO À ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL:

- a) elaborar resenha das sessões plenárias, bem como noticiário em geral sobre atos e fatos relevantes relacionados com o Presidente, a Mesa, as Comissões e os Vereadores em geral, bem como outros interesses da Câmara Municipal;
- b) manter atualizado o registro de jornalistas credenciados junto à Câmara Municipal;
- c) elaborar planos e programações de divulgação de interesse da Câmara;

- d) possibilitar e promover os contatos da imprensa com o Presidente, os integrantes da Mesa, as lideranças de bancada, os Presidentes de Comissões, os integrantes de Comissões, bem como os Srs. Vereadores em geral, ou assisti-los nesses contatos, no interesse da Câmara;
- e) executar a cobertura fotográfica dos eventos importantes da Câmara;
- f) manter arquivos de fotografias, negativos e filmes elaborados pelo órgão, relacionados com as atividades da Câmara;
- g) manter arquivo de notícias e notas oficiais distribuídas à imprensa;
- h) proporcionar facilidades operacionais aos jornalistas credenciados junto à Câmara Municipal;
- i) articular-se com as outras assessorias de comunicação social de outras áreas do Município, no interesse da Câmara;
- j) executar outras funções correlatas.

Logo a seguir, a Lei nº 4890, de 06 de janeiro de 1981, extinguiu o cargo de técnico em comunicação social e criou quatro cargos para poder estruturar a Assessoria de Comunicação Social. Foram eles: um cargo de Chefe da Assessoria de Comunicação Social, um cargo de Fotógrafo e dois cargos de Redator de Notícias, todos os quatro sendo cargos em comissão, cujas especificações constam no Anexo G. Mais adiante, a Lei nº 5381 ampliou o quadro de servidores da Assessoria, criando mais um cargo em comissão de Fotógrafo e dois de Redator de Notícias, reclassificando, também, os cargos já existentes (Anexo H). Na seqüência das ampliações, a Lei nº 5646 (Anexo I) extinguiu quatro cargos de Redator de Notícias, dois de Fotógrafo e o cargo de Chefe da Assessoria de Comunicação Social para criar os cargos de Coordenador da Assessoria de Comunicação Social (1), Assessor de Relações Públicas (2), Assessor Jornalista (8) e Assessor Fotógrafo (2). Em 1989, a resolução nº 1026 (Anexo J) criou o cargo de Laboratorista Fotográfico, ampliando a equipe votada à fotografia para três profissionais.

O outro marco importante da estrutura da Assessoria de Comunicação Social é a Lei nº 6965 (Anexo L), que criou mais dois cargos em comissão – um de Assessor para Coordenação de Redação e outro de Assessor para Coordenação de Rádio e Televisão – ao mesmo tempo em que criou a figura do servidor concursado na área de comunicação da instituição, abrindo sete postos de trabalho para profissionais jornalistas no Quadro dos Cargos Efetivos. Destes, quatro eram de Jornalista Repórter, um de Jornalista Repórter Fotográfico e dois de Jornalista Radialista. Esta lei e esse ponto da história da Assessoria de Comunicação Social da CMPA são cruciais para a interpretação que se fará no capítulo dedicado a esse fim, principalmente porque é interessante observar que esta lei data de 1993, e o concurso para provimento dos cargos somente foi realizado em 1995. Também no ano de 1993, a Resolução nº 1229 (Anexo M) extinguiu quatro cargos de Assessor Redator, pondo

em andamento um processo de gradativa substituição dos servidores Cargo em Comissão da área de comunicação por servidores Efetivos. Seguindo o referido processo, a Resolução n° 1392 (Anexo N), de novembro de 1998, indicou a extinção de dois cargos de Assessor Jornalista a ocorrer em 31 de dezembro de 2000. E, finalmente, pelo menos até o momento em que se desenvolve a presente pesquisa, a Resolução n° 1575 (Anexo O), de 09 de outubro de 2001, criou mais um cargo de Jornalista Repórter Fotográfico no Quadro de Cargos Efetivos da Câmara Municipal de Porto Alegre.

É difícil acompanhar a sucessão dessas resoluções e leis e chegar aos números e às denominações que hoje vigoram na Assessoria de Comunicação Social da CMPA, ao menos as que estão devidamente publicadas e catalogadas na biblioteca da instituição. Mas, pelas contas diretas, a estrutura deveria ser a seguinte:

a) cargos em comissão:

- * um cargo de Coordenador da Assessoria de Comunicação Social
- * quatro cargos de Assessor Jornalista
- * dois cargos de Assessor Fotógrafo
- * um cargo de Laboratorista Fotográfico
- * um cargo de Assessor para Coordenação de Redação
- * um cargo de Assessor para Coordenação de Rádio e Televisão

b) cargos efetivos:

- * quatro cargos de Jornalista Repórter
- * dois cargos de Jornalista Radialista
- * dois cargos de Jornalista Repórter Fotográfico

É importante observar que, a partir da estrutura original da Assessoria de Comunicação Social, surgiram dois cargos específicos de Relações Públicas. Estes deram início a esse serviço específico na CMPA – a Assessoria de Relações Públicas –, criando um novo campo, sem relacionamento direto ou ingerências mútuas com Assessoria de Imprensa – AI –, que assim, pela designação de AI, tem sido tratada ao longo desta pesquisa justamente pela dedicação do serviço ao relacionamento da CMPA com a mídia. Também vale observar que existem nomes de cargos que se confundem, ao longo da seqüência de leis e resoluções, aparecendo nomes teoricamente já extintos em resoluções recentes, como, por exemplo, a Resolução n° 1229 (Anexo M), que extinguiu quatro cargos de Assessor Redator em 1993,

quando, pelo acompanhamento da documentação que nos foi possível acessar, já não existia mais efetivamente.

O interesse de tais dados se justifica ao cruzar esta configuração, que, teoricamente, resta como resultado do longo processo de formação e consolidação do serviço de Assessoria de Comunicação Social e a efetiva composição atual da Assessoria, como é descrita no item a seguir. Nele se buscará dar uma visão a mais abrangente possível, ainda que limitados em nossa capacidade de obtenção de documentação, devido às burocracias e entraves administrativos aliados à fragmentação da informação e precariedade dos registros e sistemas de recuperação de informação disponíveis na administração da CMPA.

4.3 A ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, AS BANCADAS PARTIDÁRIAS E OS GABINETES DOS VEREADORES

Observemos, então, para continuar compondo o quadro sobre o qual queremos refletir os três principais canais de saída de informação e interpretação da realidade e do cotidiano da instituição CMPA, algumas de suas peculiaridades e, sucinta e superficialmente, seu relacionamento com os ambientes internos e externos a Casa, pois o objetivo central aqui é outro. A chave de leitura destas informações deve ser a forma, no que tange aos canais, que o poder e os interesses diversos encontram para se manifestar e garantir posições de fala privilegiada.

4.3.1 A Assessoria de Comunicação Social

A estrutura de que dispõe a Câmara Municipal de Porto Alegre – CMPA – para dar conta das atividades ligadas à área de comunicação está conformada segundo um modelo fragmentador. Separa as funções dirigidas especificamente ao atendimento de demandas jornalísticas e de relacionamento direto com a imprensa e com os públicos daquelas que tratam dos eventos, do cerimonial e da imagem institucional da Casa. Assim, o que se observa na verdade, na CMPA, é uma Assessoria de Imprensa – AI –, que coordena um conjunto de

atividades e microestruturas de redação, rádio, fotografia e televisão, voltados para o relacionamento noticioso com a mídia e com o público em geral, por um lado; e um departamento de Relações Públicas e Cerimonial – RP –, dedicado à formatação dos processos e eventos, internos e externos à instituição, que envolvem as suas atividades e os procedimentos de propaganda da CMPA e sua imagem institucional além dos limites da notícia.

A fragmentação que resulta do modelo atualmente empregado é ainda maior devido ao viés político dado às coordenações destas áreas, assumidas normalmente por servidores ocupantes de cargos de confiança, com vinculações políticas eminentes, mas não necessariamente ao mesmo partido ou à mesma linha política. Para entender melhor, observemos que, na composição interna de forças estabelecidas a cada eleição, determinados partidos ameilham certa quantidade de capital simbólico e político, dado pela quantidade de votos, número de cadeiras obtidas individualmente pelos partidos e coletivamente pelos seus coligados e representatividades subjetivas de seus integrantes. Tal capital permite que eles pleiteiem a indicação de determinados cargos de confiança na cadeia administrativa da instituição, loteados segundo critérios de poder simbólico e político. E, nesta disputa, renovada a cada ano internamente, devido ao acordo de renúncia anual da Mesa Diretora para que haja maior rodízio nos cargos de mando, nem sempre as coordenações da área de comunicação ficam com o mesmo partido. Atualmente, por exemplo, a coordenação da AI é indicada pelo PDT (presidente da Câmara) e a RP é indicada pelo PTB. É importante observarmos que, além da fragmentação horizontal dada pela própria separação das áreas e por essas diferenças de matrizes e abordagens políticas, há ainda a fragmentação que chamamos vertical ou temporal, promovida pela freqüente mudança de direção e formatação dos serviços. Esta última causada pelo rodízio de poder e de orientação política dos ocupantes dos cargos de mando.

Dessa forma, a política passa a ter precedência sobre a visão estrutural e de serviço público do que originalmente a instituição, como um todo, e esses cargos, particularmente, deveriam estar revestidos, conforme interpretação possível das leis e regras que os criaram, sustentam e legitimam. Como a parte que cabe à RP não é nosso objeto de estudo específico, deixaremos sua observação para outra pesquisa, que se dedique especificamente aos seus produtos e serviços. Nossa intenção é observar o sistema que dá conta da informação pública potencialmente jornalística, algumas de suas relações de força, alguns conflitos de interesse e

objetivos gerados pelas diferentes formas de conformação e estratégias estabelecidas entre os campos que dele participam, marcadamente, os gerados pelas diferentes formas de acesso aos cargos e suas relações com a instituição. Por isso, nos dedicaremos a visualizar e analisar a Assessoria de Imprensa especificamente, suas diversas estruturas e as articulações de funcionamento interno com base na expectativa de seus diversos agentes, mediadores da comunicação pública, quanto à função do cargo que ocupam, da estrutura que compõem e da instituição à que servem. Sendo assim, passaremos a identificá-los e descrevê-los individualmente, a fim de produzirmos uma visualização clara da estrutura física e de pessoal envolvida na produção de informação oficial cotidiana a partir da CMPA.

4.3.1.1 A redação

A redação representa o centro das atividades de assessoria, pois é deste espaço físico e simbólico que parte o maior volume das emissões informativas da CMPA. E é nela que, historicamente, tem se instalado a coordenação de todas as atividades de comunicação da instituição – daquelas destinadas à imprensa e à sociedade em forma de notícias. Nela, também, está lotado o maior contingente de servidores, concursados e cargos em comissão – CC. Esses servidores estão distribuídos em funções que acumulam as responsabilidades de captação de informação, produção de notícias nos formatos de *releases* e sugestões de pauta para a imprensa e matérias para o *site* da CMPA, um dos canais institucionais de comunicação entre a Casa e seus públicos. O quadro dos servidores públicos que compunham a redação da AI da CMPA em março de 2006, por exemplo, com seus respectivos cargos e origens de indicações, são os seguintes: (informação completa é pública, disponível no Departamento de Recursos Humanos (RH) da CMPA– listagem dos funcionários da Câmara Municipal de Porto Alegre) – veja quadro na página a seguir.

	CATEGORIA	CARGO	LOTAÇÃO
1	Efetivo	Jornalista-Radialista	As. Com. Soc.
2	Efetivo	Jornalista-Repórter	As. Com. Soc.
3	Efetivo	Jornalista-Repórter	As. Com. Soc.
4	Cargo em Comissão	Coord. As. Com. Soc.	As. Com. Soc.
5	Efetivo	Jornalista-Repórter	As. Com. Soc.
6	Cargo em Comissão	Repórter Fotográfico	As. Com. Soc.
7	Cargo em Comissão	Asses. Coord. Redação	As. Com. Soc.
8	Efetivo	Jornalista-Repórter	As. Com. Soc.
9	Cargo em Comissão	Assessor Jornalista	As. Com. Soc.
10	Cargo em Comissão	Assessor Jornalista	As. Com. Soc.
11	Cargo em Comissão	Assessor Jornalista	As. Com. Soc.
12	Cargo em Comissão	As. Coord. Rádio/TV	As. Com. Soc.

Quadro 1: Estrutura da redação

CC: Cargo em comissão (também chamado cargo de confiança), ocupado por indicação direta de algum vereador, ou de um partido através de um vereador, que se responsabiliza pela assinatura de sua efetividade.

Efetividade: é a chancela que avaliza a efetiva prestação de serviço a Casa pelo servidor.

CAT: categoria. Indica se o servidor pertence ao quadro efetivo (EFE) ou de cargos em comissão (CC)

EFE: servidor do quadro de efetivos da CMPA, ocupado através de concurso público.

Lotação: local onde o servidor desenvolve suas atividades.

Alguns aspectos dessa estrutura precisam ser apontados de maneira objetiva a fim de que se tornem suficientemente evidentes para serem trabalhados na argumentação que pretendemos desenvolver. O primeiro aspecto toca na questão qualitativa do serviço prestado. Não se trata de julgar quem exerce melhor a função ou se *Fulano* é mais competente e eficaz que *Sicrano*, mas sim de observar para quem e com qual perspectiva de pertencimento à instituição isto se dá. Parece evidente que um sujeito que ingresse nesta estrutura através de indicação política, por mais que tente negar, o faz aceitando um acordo tácito: compensar o “investimento” nele feito, através das ferramentas que lhe estiverem ao alcance. No caso, sua própria força de trabalho, inserida numa cadeia privilegiada de produção de informação e sentido, que conta com o aval oficial do legislativo, é um dos patrimônios cobiçados e disputados politicamente nos bastidores do poder.

Some-se a isso, o fato de que sua permanência está condicionada, além da satisfação das expectativas daqueles que o indicaram para o cargo, à própria permanência destes personagens detentores do poder de nomear na posição política de ter este poder. Ou mesmo de serem reeleitos. Ou, ainda, de seus partidos manterem o domínio sobre o cargo que ocupa. Essa realidade faz com que as relações de historicidade e espírito de pertencimento à instituição, em recortes temporais mais amplos, tornem-se muito tênues ou praticamente inexistentes. Podendo chegar, inclusive, a relações de falta de responsabilidade de longo prazo para com a história da Casa, devido à efemeridade de sua atuação naquele lugar de serviço público. A respeito disso, é importante ressaltarmos que estamos falando de uma possibilidade, não de uma realidade comprovada, sólida e palpável, vinculável a nomes ou situações, pelo menos no tipo de análise ampla e genérica que estamos empreendendo em busca de uma visualização geral do problema.

Ainda é interessante observar que, na listagem oferecida pelo RH, aparece como origem da indicação de todos os cargos de CC a Presidência da CMPA. No entanto, é muito fácil perceber que há a divisão da possibilidade de nomeação de tais cargos entre as forças políticas estabelecidas internamente ao legislativo. Basta observar as filiações partidárias dos ocupantes dos referidos cargos ou suas visíveis diferenças de atenção às atividades extra-oficiais de determinados vereadores para detectar, no mínimo, incongruência ou presunção de ingenuidade do público por parte daqueles que afirmam que são, sim, indicados pelo Presidente da Casa. Por exemplo, o servidor que ocupa atualmente o cargo de Coordenador da Assessoria de Comunicação Social, é nomeado, este sim, diretamente pela Presidência da CMPA, que é, neste ano, exercida por um vereador do PDT. Mas um servidor, que ocupa uma vaga de Repórter Fotográfico, e está em desvio de função na área de redação, e outro, que ocupa o de Assessor para Coordenação de Redação, são indicados diretamente por outro vereador, também do PDT. Esse fato denota uma flagrante negociação interna de poder, por um lado, e a possibilidade de desvirtuamento dos espaços destinados a determinado tipo de prestação de serviço dentro de uma estrutura pública, por outro. E, assim por diante, todos os CCs da área de comunicação têm uma origem de indicação específica, diferente, na maioria das vezes, daquela que consta oficialmente nas listagens de controle da burocracia administrativa da CMPA, como sendo a Presidência da instituição.

De maneira genérica, é sabido que há um CC indicado pelo PTB, um pelo PP, outro pelo PT e outro, ainda, pelo PMDB, por exemplo. Mas consta na listagem oficial, fornecida

pelo Setor de Ingressos e Acompanhamento, que suas indicações são da Presidência da Casa. Seria ingenuidade absoluta, no entanto, sugerir que os servidores do quadro efetivo da CMPA, pelo fato de terem acessado seus cargos via concurso público e gozarem de estabilidade relativa no espaço que ocupam, representam e oferecem uma atuação absolutamente isenta e objetiva – mitos do jornalismo – no desempenho de suas funções, ou que não têm simpatias e convicções políticas capazes de influenciar no resultado de seu trabalho cotidiano de mediação. O que está sendo dito aqui é que estes dispõem de mecanismos mais fortes para protegê-los no desempenho de suas funções jornalísticas no ambiente do serviço público – abrigados em uma instituição pública cujos integrantes detentores de poder, político e simbólico (os vereadores), são políticos, antes que servidores públicos – do que aqueles que estão à mercê de uma assinatura mensal dos seus “mecenas” para permanecerem na atividade que desempenham.

O uso do termo “mecenas” aqui se dá em seu sentido dicionaresco, de protetorado das artes e da literatura. Mas, no caso em tela, parece haver algum tipo de retorno pretendido pelos protetores. No mínimo a confiança que não seriam capazes de depositar em uma estrutura desvinculada das relações de dependência política e profissional que se estabeleceria ao transformar toda a estrutura oficial da instituição em cargos acessados por meio de concurso público e obedecendo estritamente às regras estabelecidas em lei específica. Novamente, ressaltando a observação de que isto não impediria preferências políticas ou interpretações parciais dos fatos, apenas estabeleceria as regras do jogo fora do campo do poder estritamente político, criando mecanismos mais sólidos de resistência a pressões e respaldando o servidor em sua atuação de servidor público mais que político.

4.3.1.2 A fotografia

O departamento que é responsável por todo o registro fotográfico das atividades oficiais e institucionais da CMPA não é diferente, em termos de funcionamento, da redação. A diferença mais marcante está no reduzido efetivo disponível para atender à mesma demanda que a redação atende. Levando-se em consideração que há um cargo de repórter fotográfico deslocado para a redação, são dois profissionais, onde deveriam ser três, para atender à demanda atendida por doze da área de redação, onde deveriam ser onze. A composição do

departamento de fotografia, que está diretamente subordinada à coordenação central de AI e não possui hierarquia interna, é a seguinte:

	CATEGORIA	CARGO	LOTAÇÃO
1	Cargo em Comissão	Repórter Fotográfico	As. Com. Soc.
2	Efetivo	Jornalista-Repórter Fotográfico	As. Com. Soc.
3	Cargo em Comissão	Laboratorista Fotográfico	As. Com. Soc.

Quadro 2: Estrutura da fotografia

Há um servidor CC – o Repórter Fotográfico – indicado pelo PMDB e outro – o Laboratorista Fotográfico – pelo PDT. Integram a equipe da fotografia, assim como das outras áreas da comunicação, alguns estagiários – 3 na fotografia – que acabam desempenhando funções vitais dentro da estrutura, devido à exigüidade do efetivo frente à demanda do serviço. E nesse quesito há, também, uma curiosidade que merece ser referida: da mesma maneira que há um “loteamento” da possibilidade de indicação dos cargos de CC, há essa divisão no que toca à indicação dos estagiários.

A fotografia conta com três estagiários de nível superior, cuja indicação raramente segue critérios exclusivamente técnicos, tendo havido recentemente, inclusive, o rebaixamento/permuta de uma das vagas para nível médio, deixando de atender tanto às necessidades do setor como à função precípua do estágio em uma área técnica. E isto se dá dentro de uma lógica que parece tão natural e normal, que nenhuma força política, nem mesmo de oposição a quem assim age se levanta contra esse tipo de desmonte/controle/apropriação da estrutura pública técnica. Tal situação de rebaixamento já foi corrigida, no entanto, a simples possibilidade de que isto ocorra coloca sob questionamento a real função da figura do estágio nesse tipo de contexto.

4.3.1.3 O rádio

A composição do departamento de rádio, que também está diretamente subordinada à coordenação central da AI e não possui, da mesma forma que a fotografia, uma hierarquia interna de comando, é a seguinte:

	CATEGORIA	CARGO	LOTAÇÃO
1	Efetivo	Assessor Legislativo II	As. Com. Soc.
2	Efetivo	Jornalista-Radialista	As. Com. Soc.

Quadro 3: Estrutura do rádio

Atualmente, o departamento de rádio é o mais carente em termos de estrutura e funcionalidade no conjunto das atividades desempenhadas pela AI. Restringe-se à rádio escuta e publicação de sonoras via *site* da CMPA. Da mesma maneira que a fotografia, está destacado fisicamente do ambiente central da AI, que é a redação. Também enfrenta a mesma dificuldade da fotografia de falta de pessoal para oferecer o mesmo tipo de cobertura à integralidade dos múltiplos eventos desenvolvidos na instituição durante os três turnos diários de atividade.

Há projetos de ampliação deste serviço que, no entanto, assim como na fotografia, enfrentam dificuldades no que toca ao orçamento e aos investimentos necessários em tecnologia, pessoal, capacitação, estrutura e canais mais eficazes de circulação de informação.

4.3.1.4 A televisão

A TV Câmara é um caso à parte da estrutura da AI instalada na CMPA. A começar pelo fato de que toda sua estrutura é oferecida e operada por uma empresa terceirizada, contratada por licitação pública. Todos os seus profissionais, do operador de câmera ao repórter e editor, são contratados e geridos por esta empresa, não pertencendo, portanto, ao quadro de profissionais da CMPA, nem através de concurso público nem através da indicação política via CC. Na verdade, a TV Câmara é um serviço, um apêndice, uma instituição à parte, gerida de maneira indireta pela AI no que toca à sua administração, mas controlada de maneira efetiva em sua produção, através das cláusulas do contrato que a rege, intervenções e relações diretas com a coordenação da AI no que concerne ao seu conteúdo.

Atualmente, em processo licitatório para provimento de seus serviços, a TV Câmara tem as seguintes atribuições (ver informações completas no Anexo B):

MEMORIAL DESCRITIVO

Os serviços consistem na produção, gravação, edição e exibição de programas de televisão, telejornais, debates e as sessões da Câmara de Vereadores, sob a supervisão geral do Coordenador de Comunicação Social, conforme descrito abaixo:

DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

1. Gravação e exibição, na íntegra, ao vivo, das Sessões Plenárias e das Sessões Solenes, realizadas nas dependências da Câmara de Vereadores, conforme previsto no Regimento Interno.
2. Produção de três telejornais semanais, com duração de 20 minutos cada, cujo conteúdo será de entrevistas, debates e reportagens, ancorados por um apresentador, em padrão *broadcast*, cobrindo os eventos, as comissões e a pauta da Câmara de Vereadores.
3. Produção, gravação e edição de um debate com uma hora de duração, por semana, em estúdio na Câmara de Vereadores.
4. Produção, gravação e edição dois programas semanais de entrevistas, com duração de meia hora, em estúdio na Câmara de Vereadores.
5. Produção, gravação e edição de um programa semanal de entrevistas e debate, com uma hora de duração.
6. Produção, gravação e edição de um programa quinzenal com a participação de público (platéia, comunidade), com duração de trinta minutos.
7. Produção, gravação e edição de um programa semanal, em externa, cobrindo assunto da cidade, definido pela Assessoria de Comunicação Social da Câmara.
8. Gravação de uma sessão por mês, fora das dependências da Câmara de Vereadores (sessões externas).
9. Gerenciamento e exibição, durante 24 horas, da programação da TV Câmara, no Canal 16, nos horários compartilhados com a Assembléia Legislativa do RS e ao vivo na internet.
10. Gravação em DVD-R de todas as Sessões Plenárias e Solenes para constituir o acervo histórico da CMPA.
11. Transformação do atual acervo da CMPA, gravado em VHS para DVD-R, num total de 75 fitas/mês.

Organizada desta maneira e responsável pelas tarefas acima descritas, sob o comando do Coordenador de Comunicação Social da CMPA, esta estrutura está relativamente fora da lógica de distribuição interna de poder e de lucros e perdas políticas, mantendo com a instituição uma relação contratual, que tem como únicos pontos de contato com as relações de poder político internas os fatos de ser supervisionada pelo coordenador da AI, indicado politicamente, e lidar com as vaidades, poderes relativos e ânsias por espaços de discurso dos políticos que compõem a CMPA. Não se pode perder de vista, no entanto, que, como em qualquer outra relação de comunicação, esta situação de coisas também está sujeita aos possíveis atos de pressão, direcionamento, persuasão, etc. No entanto, pelo fato de seu corpo de funcionários e sua estrutura administrativa ser alheia, externa, ao meio de domínio direto da política – o relacionamento está estabelecido sobre bases mais comerciais – essa pressão se dará muito mais pelas regras gerais do jogo empresarial, do comércio, do que pelo jogo político, cuja maior probabilidade se dá através da relação e da dependência direta

estabelecida com o Coordenador da AI, que, repetindo, é indicado politicamente – é um cargo em comissão – pela presidência da Casa, ao menos na história recente.

Um fator que deve ser considerado é a abrangência da TV Câmara enquanto produto de comunicação, enquanto objeto de consumo do público. Sua programação é veiculada através do canal 16 da televisão paga, o que restringe severamente sua penetrabilidade na sociedade porto-alegrense. Como todos os outros formatos – rádio, foto, texto –, está disponível via *internet* para quem tem a possibilidade de acesso por tal meio. Mas nem a TV, nem o rádio gerado pela CMPA possuem canal próprio e aberto, estando cingidos a outros portadores – como o canal 16 da NET, por exemplo – e compartilhando espaços com outros Poderes que têm o mesmo tipo de produção. A TV Câmara e a TV Assembléia compartilham o canal 16 da NET em horários alternados e fracionados para emissão de seus programas, por exemplo. Não há pesquisa quantitativa consolidada sobre o assunto e quantificar não é a intenção de nossa abordagem, mas é possível observar de maneira empírica, ainda que numa aproximação superficial, que os textos e as fotos obtêm um aproveitamento mais expressivo pelas mídias externas à instituição do que o material da televisão e do rádio institucionais. Ainda que aqueles também dependam da aceitação e adoção e sua “oferta” de informação por parte de veículos externos à estrutura da CMPA para romper os limites dos veículos institucionais – *site* da CMPA e Diário Oficial de Porto Alegre. Este fato aponta para a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre este tema – a linguagem, o formato, a função, o espaço, a abrangência e a eficácia da TV Câmara e do rádio da maneira que estão funcionando –, mas não nos cabe enveredar por este caminho, pois estamos buscando uma visualização mais geral do processo comunicativo levado a cabo pela Câmara.

Ainda assim, o produto da TV Câmara chega aos formadores de opinião, aos jornalistas especializados, ao público vinculado à política e à população local com interesse e acesso ao canal 16, o que faz com que não seja minimizada a relevância da relação de orientação estabelecida com a coordenação da AI, politicamente instalada. Ainda que as definições de pautas, processos de edição e finalização de programas, entradas ao vivo, etc., sejam administradas no interior de uma estrutura extra-política, o gerenciamento maior continua ao encargo da política via coordenação de AI. Nunca é demais frisar que não se trata de imputar o estigma de fraude ou crime a esses processos de ingerência – não só na área da TV, mas em todos os processos de comunicação da Casa –, mas de apontar como estão

presentes na forma de filtros, interpretações e recortes a partir de pontos de vista geralmente, pelo menos até agora, interessados politicamente de maneira evidente e, sobretudo, militante.

Apenas para não omitir, vale mencionar que a remuneração e as relações de trabalho daqueles que prestam serviços à TV Câmara são diferenciados – bastante inferiores – aos oferecidos pela CMPA aos seus servidores da área de comunicação social. Eles mantêm vínculo empregatício com a empresa contratada para executar o serviço previsto para a TV Câmara, portanto estão, por um lado, fora dos círculos de pressão política, mas, por outro, inseridos em outros esquemas de tensão, típicos do modelo de estrutura empresarial privada ao qual estão vinculados.

4.3.2 As Bancadas Partidárias

As estruturas chamadas bancadas partidárias são o resultado, segundo o Regimento da CMPA vigente, da obtenção de uma cadeira de representação por parte dos partidos políticos no cenário do Legislativo Municipal. Todo o partido que elege um vereador tem direito a uma estrutura composta por servidores de confiança indicados pelo próprio partido ou pelo(s) vereador(es), que tem a finalidade de permitir o desempenho das atividades legislativas de seus representantes políticos. A quantidade de servidores CC das bancadas depende da força política de cada partido (nº de cadeiras obtidas nas eleições), conforme o que prevêm os regramentos do regimento interno da Casa e o disposto na Resolução de Mesa nº 186, de 02 de janeiro de 1998 (Anexo P). Cada uma destas estruturas conta, normalmente, com alguém responsável, mais ou menos especializado e adequadamente formado, pela divulgação de informações que o partido julgue conveniente ou necessário, dentro de uma conformação discursiva própria e com uma interpretação das informações, obviamente, partidária.

As bancadas, por estarem instaladas dentro do grande sistema Câmara Municipal, têm acesso privilegiado a informações, estão inseridas no processo legislativo e gozam do benefício de emitir suas mensagens a partir de um lugar que, ainda que seja específico e razoavelmente identificado com determinada linha de pensamento político, está abrigado na instituição CMPA e dela herda referências de credibilidade. A bancada somente existe como

tal devido à sua situação de acomodações de poder internas à CMPA. De outra maneira não existiria a bancada, que representa o conjunto dos vereadores eleitos sob a bandeira de um mesmo partido e emite suas mensagens a partir do ponto de vista deste conjunto, seja ele formado por muitos ou por apenas um vereador – fora de um ambiente legislativo não existe a figura da bancada.

Assim, a bancada partidária representa um canal de comunicação alternativo, mais que isso, um lugar de fala, diferenciado e específico do ambiente legislativo, que cumpre, em certa medida, uma função de equilíbrio, contraposição ou ratificação daquilo que é emitido oficialmente pela CMPA através da sua estrutura central de comunicação institucional, a AI. A soma das emissões das bancadas partidárias sobre determinado assunto que interesse a todo o conjunto de forças políticas da Casa pode ser uma opção para o cidadão interessado no desenrolar das coisas, a partir do que é possível cotejar e interpretar as diferentes interpretações. Mas para isso é preciso ter acesso a todas as bancadas. A alternativa mais cômoda é buscar a interpretação geral da instituição que as abriga e que, teoricamente, pela lógica do serviço público, deveria ser a mais equilibrada possível, para não usar os mitos da imparcialidade e objetividade jornalísticas como qualidades desejáveis às emissões da AI.

4.3.3 Os Gabinetes Políticos dos Vereadores

Na mesma linha do que representam as bancadas partidárias, os gabinetes dos vereadores, que são estruturados segundo a Resolução nº 1604, de 21 de dezembro de 2001 (Anexo Q), podem ser percebidos como lugares a partir dos quais se emitem informações a respeito dos mesmos assuntos tratados de maneira geral e com um recorte teoricamente institucional pela AI da Câmara e de maneira nitidamente política e com caráter de grupo de interesses pelas bancadas partidárias. No entanto, esses lugares “falam” segundo a visão idiossincrática de cada um dos políticos que integram as bancadas e a CMPA de maneira individualizada e específica. São, atualmente, 36 gabinetes de vereadores a emitir informações, interpretações, observações e a intervir paralelamente e de maneira particular junto à cidadania e aos meios de comunicação sobre os mesmos assuntos, além de outros específicos de seus interesses particulares, que são objeto de trabalho da AI da CMPA e das bancadas. Embora essas emissões sejam, na maioria das vezes, bastante identificadas como

particulares de um determinado político, ocorre de elas gozarem o abrigo da representatividade, da credibilidade, da referência de importância concedida pela sua posição interna à estrutura legislativa.

É possível observar que, dentro de determinada linha política, existe certa coordenação de pontos de vista. No entanto, não são, nem sempre e nem obrigatoriamente, os mesmos. Dentro dos próprios partidos com vários representantes eleitos para ocupar cadeiras na instituição como, por exemplo, atualmente, o PT, o PDT e o PMDB, entre outros, é possível observar divergências nos pontos de vistas sobre determinados assuntos. Diferenças essas que encontra, nessa multiplicidade de canais e de lugares de fala, a possibilidade de se expressarem e de obterem debate e legitimidade em outras instâncias que não o espaço específico do plenário ou as discussões internas aos partidos.

Também essas emissões diretas, a partir dos gabinetes dos vereadores, podem servir como contraponto ou ratificação daquilo que se produz como informação oficial da instituição e como ponto de vista das diversas bancadas partidárias. São informativos impressos, *sites* dedicados a oferecerem informações diretas dos vereadores ao seu público específico – eleitores – e ao público em geral e contatos diretos entre os políticos ou seus assessores e os formadores de opinião – jornalistas e cronistas políticos de todos os tipos de mídia, mas mais marcadamente com o rádio e os meios impressos – em busca de espaço para manifestar seus pensamentos através do ambiente do campo do jornalismo. Esta última forma é especialmente valorizada pelos políticos, já que o ambiente da imprensa e do jornalismo confere sua referência de credibilidade ao que ali se manifesta.

A partir dessas observações preliminares, é interessante desdobrar, de maneira mais objetiva, ao menos as três principais formas de atuação dos personagens políticos na arena da CMPA no que se refere à sua relação com a visibilidade de sua atuação. Primeiro, o vereador tem à sua disposição um canal de saída institucional, a AI, em que as informações são oferecidas ao público segundo um ponto de vista institucional, onde suas ações são divulgadas segundo critérios jornalísticos estabelecidos pela chefia da AI e aplicados pela equipe de profissionais que compõem a estrutura, com seus múltiplos recortes e filtros. Relaciona-se com esta estrutura como um personagem, ou um cliente, que oferece uma matéria-prima – sua atuação parlamentar – e busca um serviço – a divulgação dos seus feitos sob a forma de informação institucional, oficial.

Segundo, o sujeito político eleito para o cargo representativo de legislador tem à sua disposição uma estrutura de circulação de informações estruturada por seu partido dentro da figura da bancada partidária, através da qual as coisas do interesse geral de sua facção política são trabalhadas como informação relevante a ser oferecida aos diversos públicos, num processo de reforço, alternativa ou de contraposição ao que é oficialmente divulgado pela estrutura oficial da instituição. Relaciona-se com esta estrutura como um dos seus aportadores de recursos, visto que ela só existe em função da sua eleição – e de seus pares, quando forem bancadas numerosas –, trabalhando em uma situação que tem como filtro as relações internas de forças, interpretações e perspectivas, dentro do próprio partido, mais voltadas aos interesses de determinada visão do que a abrangência à qual está obrigada a AI.

Em terceiro lugar, cada vereador conta com uma estrutura própria, instalada em seu gabinete, que alimenta permanentemente, como uma terceira via, toda a rede de públicos consumidores de informação política, desde os seus eleitores, através de *mailing*, até as redações dos grandes jornais e veículos de comunicação. Isto se dá através de um trabalho permanente de assessoria de imprensa particular, que dá vazão ao seu ponto de vista sobre as coisas, pois foge dos filtros internos da estrutura oficial da CMPA, embora se sujeite aos filtros das mídias específicas, e imprime a sua interpretação dos fatos que julgue relevantes, interessantes e lucrativos politicamente. Aqui a relação é de prestação de serviço direta, de ordem particular e pessoal, sem nenhum tipo de filtro ou de triagem à informação que o vereador julgue pertinente ou necessária, a não ser sua própria equipe de trabalho e perspectivas pessoais a respeito das coisas.

Esta tríplice divisão que, aparentemente, é igual para todos os personagens, é, no entanto, desigual quando se leva em conta as permanentes mudanças nas relações internas de forças e a conseqüente alteração do comando sobre a AI e do controle sobre os cargos de CC instalados em sua estrutura. Aqueles personagens que, nas negociações de bastidores – onde se levam em conta poderes não somente contabilizáveis em termos de votos nem confessáveis em nível de prestação de contas à cidadania que ciclicamente assina um cheque em branco, para que sejam administrados tais poderes concretos e simbólicos – conseguirem o controle sobre estes postos chave da cadeia de comunicação oficial, gozarão significativa vantagem no que se refere aos julgamentos dos critérios e valores das informações, na definição do tom dado a determinados assuntos ou situações. Justamente por terem prepostos instalados na estrutura que, dentro desse intrincado sistema, deveria representar o canal mais equilibrado,

isento e objetivo possível, representando o ponto de vista institucional sobre os fatos. Certos políticos podem obter vantagens para si e para seu grupo, para a *situação* ou para a *oposição* no discurso oficial da Câmara.

A desigualdade de condições se torna mais gritante se levarmos em consideração à forma eletiva de acesso aos cargos de vereador. Há aqueles que estão, por quatro anos, se servindo das estruturas oferecidas pelo sistema, gozando de imensa vantagem sobre aqueles que precisam colocar-se como candidatos a tais postos. As condições específicas e objetivas de possibilidade de alternância no poder, preceito fundamental da democracia representativa, ficam, assim, extremamente prejudicadas e desequilibradas. Retomaremos estes aspectos ao desenvolvermos nossa interpretação da grande teia cuidadosamente tecida para manter o controle – ou, pelo menos, para mantê-lo como um objeto de disputa e negociação interna – sobre o discurso público desta instituição pública, que é a CMPA.

5 PERSONAGENS E SUAS RELAÇÕES CONFLITUOSAS NO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Após o cumprimento de exaustivas etapas descritivas e de formação de contexto, vamos partir para a observação e o estabelecimento de relações mais voltadas para o objetivo da análise, propriamente dita. Ao longo de todos os desenvolvimentos anteriores procuramos ressaltar indicativos, evidenciar elementos, iluminar situações que, a partir de agora, retornarão de maneira nitidamente interessada e concatenada, a fim de dirigir a interpretação para o objetivo final: mostrar em que aspectos a Assessoria de Imprensa da CMPA cumpre, ou não, seu papel, e que papel, afinal de contas, é esse.

Começaremos com os personagens diretos do problema em questão – vereadores e jornalistas da AI –, tratando da maneira como estes acessam seus cargos e os reflexos presumíveis disso sobre suas atuações. Depois, trataremos dos aspectos de relacionamento entre as fontes e os públicos. Daremos uma atenção especial às rotinas de trabalho e às pressões políticas e estruturais observáveis nessas rotinas, trazendo alguns exemplos simples, mas significativos que, se tirados do aspecto particular e analisados no geral, demonstram nitidamente algumas fragilidades fundamentais do sistema de comunicação vigente na CMPA.

Uma vez vencida esta última etapa, estaremos prontos a tentar responder à pergunta crucial: a quem serve esta estrutura? Para ajudar na construção dessa resposta, solicitamos, usando a rede interna de caixas de correio eletrônico da CMPA e contatos diretos com os vereadores e servidores da área de comunicação, que todos os envolvidos na pesquisa respondessem a um questionário, dando informações sobre suas compreensões e visões a respeito da AI da CMPA. Esse instrumento será utilizado com um fito ilustrativo, vistas a escassez e a diversidade das respostas, já imaginadas de antemão e que também serão – a escassez e a diversidade – elementos levados em consideração na conclusão.

5.1 O ACESSO AO CARGO

No tocante a esse quesito, precisamos fazer uma separação entre os personagens envolvidos dentro da CMPA. É preciso distinguir entre os vereadores e os servidores públicos da área de comunicação da instituição a fim de identificar claramente algumas origens de tensão.

Os vereadores são os representantes do povo, eleitos, através do sufrágio universal, para um cargo de poder bastante grande, já que, entre suas atribuições, estão a fiscalização das ações do executivo e a legislação sobre as coisas da vida pública da cidade. Esta última com profundas implicações diretas sobre a vida da sociedade em geral. Como bem levantado por Sartori (1962), a representatividade dos sujeitos eleitos está diretamente implicada de uma responsabilidade, de uma responsividade. O eleito deve ser responsável não apenas pelos seus atos individuais e em interesse particular ou de grupo, mas deve estar imbuído do interesse público do bem de todos os integrantes da sociedade que representa. Deve de alguma forma responder a esse público que o elege. Mas não só a ele, e sim à sociedade inteira, que se encontra sob os reflexos de sua atuação de legislador. Assim, a responsividade do cargo prevê que cada sujeito eleito preste contas, de maneira transparente e eficaz, de seus atos a fim de que a sociedade tome conhecimento da maneira como vai sendo conduzida e para que possa criar juízo de valor sobre a efetiva representatividade desse sujeito. Nas democracias representativas onde a reeleição para os cargos legislativos e executivos é prevista as preocupações com a transparência dos atos dos políticos enquanto poder e Estado são fundamentais para que se possa avaliar corretamente a adequação da representação levada a cabo por cada um dos políticos eleitos e decidir, na eleição seguinte, se ele deve permanecer no cargo, desenvolvendo suas atividades da maneira que vinha fazendo, ou ser substituído por outro personagem que se julgue mais competente.

O acesso de um vereador ao cargo está diretamente ligado ao conhecimento que o público tem a respeito de suas propostas, sua atuação política, sua maneira de agir e pensar e sua representatividade, no sentido de relevância e comprometimento com determinado setor da sociedade. Mas, a partir do momento em que tal personagem assume uma vaga dentro de um organismo que, esse sim, tem por função representar a sociedade como um todo, é

desejado dele que aja em prol do todo, e não apenas do grupo que o elegeu. Vale buscar socorro, novamente, em uma citação trazida por Sartori:

O Parlamento não é um **congresso** de embaixadores de interesses opostos e hostis; interesses estes que cada um deve tutelar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados; o Parlamento é, ao contrário, uma assembléia **deliberante** de **uma** nação, com **um único** interesse, o de todos; onde não deveriam influir fins e preconceitos locais, mas o bem comum... (BURKE *apud* SARTORI, 1962, p. 26).

Este pensamento parece que deve ser decisivo na escolha dos políticos que ocuparão os cargos do Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que é indicativo de um valor moral e ético desejável na conduta destes no desempenho de suas atribuições cotidianas. Assim, o acesso ao cargo dos políticos é através de um voto de confiança e mútua obrigação entre eles e o povo como um todo. Estes devem confiar que seus representantes agirão no sentido do bem comum e aqueles assim deverão fazê-lo.

Já no tocante aos servidores públicos que integram a estrutura dos legislativos, temos duas formas de acesso aos cargos. Na verdade existem duas naturezas distintas de cargos: os cargos de confiança (CC) e os efetivos ou concursados (EFE). Os cargos de confiança, como o próprio nome diz, devem ser ocupados por pessoas de confiança dos políticos e são destinados legalmente à assessoria direta, chefias e coordenações. Não são cargos de natureza operacional, diretamente ligados ao funcionamento da instituição e execução de suas funções precípuas, mas postos de natureza política destinados a fazer a ponte entre a estrutura institucional pública e as atividades políticas dos personagens eleitos: os vereadores. São, pois, cargos ocupados através de indicação, de maneira direta pelos políticos, por pessoas de suas relações e com comprometimento político declarado e evidente com seus projetos. Há uma relação direta entre a ocupação do cargo e a prestação de serviço a determinado projeto político integrante da multiplicidade de linhas políticas que formam a CMPA ou qualquer Casa Legislativa.

Os servidores efetivos, por seu turno, são personagens pertencentes à estrutura operacional permanente da instituição. Têm como responsabilidade geral fazer com que a máquina que abriga as multiplicidades políticas funcione e cumpra seu objetivo público. O acesso a esse tipo de cargo público é feito através de concurso, onde os critérios de seleção não incluem a simpatia política ou qualquer outro tipo de especificidade que não as habilidades e competências necessárias ao estrito desempenho eficaz das atribuições inerentes

ao cargo. O concurso é previamente publicado em edital e divulgado a toda a sociedade, a fim de que qualquer cidadão que esteja dentro das qualificações requeridas possa se candidatar aos cargos oferecidos e participar, em nível de igualdade, do processo seletivo. Esses processos seguem uma série de regramentos, que também são públicos e sujeitos à avaliação pública, passíveis de recurso judicial e acompanhamento pela sociedade organizada, etc.

Os vereadores têm somente uma maneira de ocuparem seus postos: o voto. Os servidores que compõem a estrutura têm duas maneiras: a indicação e o concurso. Aqueles servidores que acessam seus cargos por indicação estão diretamente vinculados a quem os indicou, sua permanência na atividade política, sua satisfação com os serviços prestados por estes personagens, a manutenção do poder para indicar para os cargos, etc. Sobre esta questão do poder de indicar para os cargos, devemos notar que o vereador tem o poder de indicar para os CC que formam seu gabinete, sem dúvida. Mas há outros CCs que, para poder indicar seus ocupantes, o vereador precisa gozar de algum tipo de poder simbólico interno, algum poder de barganha, como as Diretorias, várias chefias e, entre elas, a chefia da Assessoria de Imprensa, assim como alguns CCs dentro da estrutura de comunicação institucional da Casa. Ao passo que os servidores efetivos gozam de outra perspectiva de relacionamento com seu trabalho, estando regulados por normas de eficiência e eficácia e respondendo por seus atos a longo prazo, mantendo uma relação histórica com a instituição diferente da perspectiva condicionada dos CCs. Aqueles, teoricamente, independem da política para exercer suas funções, enquanto estes estão diretamente condicionados e vinculados às evoluções políticas internas e externas à instituição.

Mais uma faceta ligada às formas de acesso aos cargos merece ser registrada. É um problema ao estilo “quem veio primeiro, o ovo ou a galinha?”. Mas este tem solução lógica e óbvia. Refiro-me a uma expressão comumente usada pelas chefias – CC – em situações e debates sobre as reais funções e objetivos desta ou daquela atividade dentro da instituição e as formas de levá-las a cabo, principalmente comum na área da Assessoria de Imprensa: “nós estamos aqui por causa dos vereadores” ou “a instituição existe em função deles”.

Chega a ser uma ameaça, uma situação constrangedora, alguém ser capaz de dizer que uma Instituição da democracia representativa exista em função de suas partes e não ao contrário. Ora o que vem primeiro, na escala e valores, é a condição maior da democracia, que se dá através de sólidos regramentos e instituições funcionais previstas na Constituição, cuja

ocupação depende de um voto de confiança do povo. A Instituição não é reconstruída a cada nova eleição, mas suas engrenagens são substituídas, permanecendo os eixos. E esse raciocínio é fundamental quando se refere às funções que prestam serviços relacionados com a obrigatoriedade da publicidade e da transparência das atividades dos Poderes. Retomaremos essa abordagem de maneira aplicada nas conclusões a que pretendemos chegar. Apenas para evidenciar sua profundidade, vale recuperar o alerta de Montesquieu:

Como todas as coisas humanas têm fim, o Estado de que falamos perderá sua liberdade, perecerá. Roma, Lacedemônia e Cartago também pereceram. Ele perecerá quando o Poder Legislativo estiver mais corrompido que o Executivo (MONTESQUIEU, 1998, p. 184).

E uma das formas mais violentas de corrupção, difícil de detectar, é a que envolve o domínio e o controle dos discursos e das informações. Quando se suprime ou diminui o direito do público saber das coisas todas que envolvem a estrutura pública, ocupada por políticos, que deve funcionar para o bem de todos, se está ignorando um dos preceitos básicos da democracia representativa, que é a transparência, a prestação de contas, a publicidade dos atos.

Se observarmos algumas das respostas dadas por servidores concursados, CCs e vereadores às questões formuladas no instrumento ilustrativo utilizado para esta pesquisa, poderemos perceber a multiplicidade de compreensões opostas sobre o assunto. O que demonstra, sob certo aspecto, uma falta de clareza sobre a questão do acesso aos cargos, embora a maioria dos poucos que responderam professem a função pública da AI, quase ninguém se manifesta diretamente quanto à questão da existência de CCs nessa estrutura. Mas, se olharmos mais de perto, veremos que, entre os servidores CC e concursados, há uma diferença substancial do discurso no que toca à influência das pressões políticas e estruturais no seu trabalho. Isto expõe a fragilidade do sistema frente aos lugares de fala dos personagens e à falta de organização jurídico-legislativa sobre o assunto.

5.2 A FONTE E O PÚBLICO

Já tratamos, de maneira objetiva, as fontes de informação e os públicos aos quais se dirigem, interna e externamente, no capítulo 2, onde nos referimos às relações diretas entre opinião e voto e descrevemos os principais canais de saída de informação abrigados na estrutura da CMPA. Vamos retomar alguns aspectos de maneira mais dirigida às interpretações e reinterpretações que pretendemos, preparando o terreno para tratarmos das rotinas de trabalho e das pressões políticas e estruturais que interferem no produto comunicacional, informativo e formativo da Assessoria de Imprensa da CMPA.

Vimos que a Câmara tem três canais distintos de saída de informação: um institucional (AI) e dois ligados às diferentes linhas políticas (bancadas e gabinetes). Embora apenas as emissões feitas diretamente pela AI carreguem consigo a chancela de uma informação pública institucional, aquelas que partem das bancadas e dos gabinetes, ainda que devidamente identificadas, gozam de uma referência herdada da estrutura CMPA. Os três canais dão vazão a um volume muito grande de informações que se complementam, contradizendo ou reafirmando umas às outras, dando ao público, composto pela sociedade em geral e os veículos de comunicação de massa, um material muito rico com que trabalhar para formar opinião.

Parece que essa forma múltipla seria o suficiente para manter em equilíbrio as emissões institucionais e públicas de informação, servindo de sistema auto-regulador para os excessos dos interesses particulares dos políticos e os desvios das estruturas oficiais. Infelizmente, além das estruturas específicas que dão atendimento às necessidades comunicacionais particulares de vereadores, bancadas e partidos, há um apossamento de uma parte da estrutura institucional oficial desse Poder. Isso acaba por transformar a AI da CMPA numa extensão, em parte, de alguns gabinetes de vereadores e bancadas de partidos, restando apenas uma parcela direta e efetivamente concernida com a instituição pública a que serve.

Essa questão não pareceria tão grave se a forma de funcionamento do jornalismo de massa contemporâneo fosse diferente, se houvesse setoristas de cada veículo dentro dos Poderes, acompanhando seu funcionamento, dando cobertura plena às suas atividades. Como são os *releases* e as sugestões de pauta emitidas pelas assessorias de imprensa que comandam

os processos de agendamento, cresce a importância do domínio sobre as estruturas que geram esse agendamento. A máquina enxuta e lucrativa dos veículos de comunicação de massa acaba precisando se apoiar nessas emissões originadas nas AIs para direcionar suas equipes àquilo que interessa. Muitas vezes são as Assessorias de Imprensa que assumem o papel de fonte primária das informações, situação na qual tudo o que aqui vem sendo tratado se torna crucial na compreensão dos porquês do interesse direto de exercer poder sobre as AIs dentro das organizações da democracia representativa.

5.3 AS ROTINAS DE TRABALHO

No capítulo anterior nos detivemos a uma descrição das micro-estruturas que compõem a Assessoria de Imprensa da Câmara Municipal de Porto Alegre. Provavelmente a interpretação do modo como isso tudo se articula e funciona pareceu complicada ao leitor. É possível dizer que parece complicada também para quem a vivencia no dia-a-dia. Um dos motivos para isso é a falta de uma linha clara e precisa, organizada e contínua, ao longo da história desta estrutura, em torno da qual sejam desenvolvidas suas atividades. Nunca houve, por exemplo, um *Manual de redação* ou instrumento semelhante que servisse para balizar as ações de todos e cada um dos múltiplos cargos e funções da AI ao longo do tempo, sejam eles servidores CCs ou concursados. Aliás, o sentido de permanência e história, de íntima ligação com a instituição Câmara e não com os políticos, somente apareceu com o surgimento da figura dos servidores efetivos dentro da estrutura dedicada à comunicação desta Casa Legislativa.

Admitidos através de concurso público e com perspectivas de carreira estável e de longo prazo, alguns destes servidores têm sido responsáveis por questionar várias práticas antes consideradas admissíveis e normais. Mas esta é uma realidade muito recente, ao menos na Câmara de Porto Alegre. As primeiras admissões de servidores através de concurso público para ocupar estes postos de trabalho datam do ano de 1996. Apenas 10 anos em uma história que já contabiliza quase 30 de existência e sempre em condições de estruturação eminentemente através de indicações políticas. Ainda hoje a porção maior de servidores que formam a AI é composta por profissionais indicados por vias políticas, incluindo-se aí até mesmo os estagiários.

Por isso, precisamos retomar a forma como essa máquina se organiza e funciona atualmente, identificando os elementos que nos fazem levantar a hipótese de que haja, efetivamente, distorções e aparelhamento da estrutura pública de comunicação que atende ao Legislativo Municipal de Porto Alegre. Para isso, é importante lembrar que existem critérios de noticiabilidade a nortear a atividade jornalística, esteja ela na grande imprensa ou nas assessorias, mudando, obviamente, a maneira como esses critérios são interpretados e aplicados de acordo com o ambiente.

A CMPA tem algumas atividades fundamentais que recebem cobertura da AI, gerando os informes através do *site*, *releases* e sugestões de pauta à imprensa e ao público em geral. As sessões ordinárias para discussão e votação de projetos e debates de assuntos da cidade, as sessões solenes para homenagens e outorga de títulos, as reuniões das comissões permanentes – de urbanização, transporte e habitação (CUTHAB); de saúde e meio ambiente (COSMAM); de finanças, orçamento e MERCOSUL (CEFOR); de constituição e justiça (CCJ); de educação, cultura e esportes (CECE); de defesa do consumidor e direitos humanos (CDCONDH) –, das comissões especiais constantemente formadas para solucionar problemas emergentes, como a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da cidade, por exemplo; todas essas atividades são cobertas diariamente, gerando o fluxo de produção de material informativo da CMPA.

As sessões ordinárias ocorrem 3 vezes por semana – segunda-feira, quarta-feira e quinta-feira – e estão compostas por várias etapas: discussão de pauta, ordem do dia, período de comunicações, grande expediente, explicações pessoais e outros períodos eventuais, como a tribuna popular e os comparecimentos. A equipe da redação, descrita no capítulo anterior, estabelece uma escala para a cobertura e recolha de informações, durante o desenrolar da sessão, a fim de que, durante todo o tempo de duração (previsão de quatro horas e meia), haja sempre um repórter de texto dentro do plenário. Nesse rodízio se alternam concursados e CCs imbuídos da missão de mediar os acontecimentos do plenário ao público. Seu único norte nessa tarefa são as técnicas jornalísticas fundamentadas nos valores notícia, sempre passíveis de interpretação, no mito da imparcialidade e no senso moral e ético, estes últimos construções pessoais.

Eles interpretam, recortam, escolhem e reconstroem as ações dos personagens políticos na arena pública do plenário e oferecem um produto acabado, formatado segundo

esses padrões movediços, para o conhecimento dos públicos. Ou os públicos – imprensa e sociedade – se fazem presentes no plenário ou têm que confiar que aquela interpretação dá conta da realidade por todos os seus lados. Isso nos remete ao problema central da imagem criada em torno do serviço público prestado nessa área: ele tem o carimbo do público, no sentido de “para todos”. Diferente dos veículos de imprensa, que têm suas motivações comerciais, políticas e filosóficas evidentes ou presumíveis, a presunção que recai sobre aquilo que é oferecido por uma estrutura pública da sociedade que vive um regime de democracia representativa é justamente a do sentido de bem público mais amplo possível.

E, nesse ponto, é interessante retomar o conceito de campo de Bourdieu (2005), já destacado quando desenvolvemos a questão da ideologia, e também o que ele diz a respeito de poder e comunicação:

... não basta notar que as relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições) envolvidas nessas relações e que, como o dom ou o *potlatch*, podem permitir acumular poder simbólico. É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os “sistemas simbólicos” cumprem a função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a “domesticação dos dominados”. As diferentes classes e fracções de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. Elas podem conduzir esta luta quer directamente, nos conflitos simbólicos da vida quotidiana, quer por procuração, por meio da luta travada pelos especialistas da produção simbólica (produtores a tempo inteiro) e na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima (cf. Weber), quer dizer, do poder de impor – e mesmo de inculcar – instrumentos de conhecimento e de expressão (taxinomias) arbitrários – embora ignorados como tais – da realidade social. O campo de produção simbólica é um microcosmo da luta simbólica entre as classes: é ao servirem os seus interesses na luta interna do campo de produção (e só nesta medida) que os produtores servem os interesses dos grupos exteriores ao campo de produção (BOURDIEU, 2005, p. 11-2).

Essa é a sólida base sobre a qual queremos entender o que estamos observando, por isso a repetição dessa citação fundamental. Além das sessões ordinárias, as comissões permanentes fazem parte das tarefas cotidianas dos vereadores. As reuniões dessas comissões ocorrem fundamentalmente nas terças-feiras e sextas-feiras e nas manhãs dos dias de sessão ordinária, quando necessário. Da mesma forma que nas sessões ordinárias, nas reuniões dessas comissões se resolvem problemas que envolvem a vida da comunidade, se votam pareceres e encaminham soluções para questões que se refletirão diretamente no dia-a-dia da

sociedade ou se transformarão em leis e outros institutos mediante apreciação em plenário pelo conjunto dos vereadores. Também essas comissões merecem atenção cotidiana da AI da CMPA, com um jornalista específico designado para cobrir cada uma delas. E assim, todas as outras atividades de cunho institucional legislativo merecem a cobertura e o acompanhamento por parte da AI, compondo a grade de informação gerada diariamente pela equipe da redação.

Todo esse material textual é compilado, editado e publicado segundo diretrizes da coordenação da AI, cargo ocupado sempre por um CC indicado pela Presidência da Câmara. Se aplicarmos a esta estrutura e a esta prática os elementos do *newsmaking*, da *agenda setting* e da *Espiral do silêncio* junto com os elementos que nos trouxe Bourdieu (2005), teremos claros os indicativos da potência que representa o poder sobre ela. Principalmente se levarmos em consideração que esse poder está sempre diretamente vinculado a uma determinada linha política, parcial e particular dentro do arranjo de forças que constitui a instituição legislativa em questão. Some-se a isso o fato de que, dos doze integrantes da redação, apenas cinco são servidores concursados. Essa minoria está encravada dentro de uma estrutura que tem, na maioria de seus integrantes, algum tipo de vínculo político direto ou, no mínimo, dependência direta da aprovação política para sua permanência no cargo. Não é difícil imaginar o tipo de relacionamento que se estabelece internamente quando o assunto passa por temas como critérios de noticiabilidade, interesse público ou função específica da Assessoria de Imprensa como um instrumento de comunicação e agente da publicidade e transparência de um organismo público.

O mesmo se dá com as outras partes da AI – rádio e fotografia. Tudo o que produzem está balizado pelo mesmo que tutela a redação, assim como tudo é editado finalmente pelo mesmo sistema, existindo alguns agravantes para essas duas outras áreas no que toca ao atendimento das demandas. Enquanto a redação é composta por doze pessoas, entre coordenação, edição, revisão e recolha do material informativo, estas outras duas áreas contam apenas com dois profissionais, cada uma, para dar cobertura à mesma carga de trabalho. Dessa forma, a superficialidade, a fragmentação e a ineficiência acabam por ser característica no tratamento da informação em geral, pois, em busca da eficácia no cumprimento das demandas, é posto de lado o aprofundamento e o acompanhamento total às atividades.

Portanto, além da filtragem natural, inerente ao processo de mediação simbólica que é o jornalismo, existem forçosamente, ainda que inconscientemente, outros tipos de filtragem ligados ao relacionamento do servidor com seu ambiente de trabalho, na recolha, edição e publicação das informações públicas sobre as atividades, também públicas, da instituição pública Câmara Municipal de Porto Alegre e dos homens e mulheres públicos que a compõem. A repetição cansativa da designação “público” é proposital, a fim de chamar a atenção para o campo em que tudo deve ser mantido nessa discussão: o do interesse público, da representatividade e, principalmente, da responsividade, tanto dos personagens individuais como da Instituição como um todo.

Não é o caso de se fazer uma descrição amiúde de como se processam as rotinas de trabalho de cada um dos servidores da área de comunicação ou uma minuciosa referência a situações específicas. Isso exigiria um esforço de simplificação sobre algo que é muito dinâmico ao mesmo tempo em que tomaria uma parcela muito grande da paciência do leitor. É suficiente ter em mente que o que funciona é um sistema semelhante a uma redação de jornal, com os apêndices da rádio com suas sonoridades via *web* e da TV com seu material para canal por assinatura. O que difere da redação de jornal comum é que se tem apenas um objeto de trabalho – a Câmara Municipal – e um fluxo contínuo de informação a partir das mesmas fontes o tempo todo.

Mas há uma particularidade de rotina dos CCs desta estrutura que vale a pena ressaltar, apenas para encerrar. É que eles, na sua maioria, além das tarefas inerentes à sua lotação na AI, são chamados a assumir tarefas diretamente ligadas às áreas de comunicação dos partidos ou vereadores que os indicaram. Isso, de certa maneira, implica promiscuidade de interesses, mesmo que subjacente, entre as suas atividades “oficiais” e as “extra-oficiais” que lhes são solicitadas. Seria algo semelhante se um jornalista de redação de um grande jornal trabalhasse também na assessoria de uma grande empresa que o patrocine. Se perguntados, todos indicarão que uma coisa não interfere na outra, pois os critérios jornalísticos é que são determinantes em suas atividades. No entanto, é obrigatório admitir a existência de pressões que fogem ao estrito exercício da atividade jornalística. Há o instinto de sobrevivência.

5.4 PRESSÕES POLÍTICAS E PRESSÕES ESTRUTURAIS

Se a Assessoria de Imprensa da Câmara Municipal de Porto Alegre fosse estritamente uma redação jornalística de um veículo ou de uma estrutura multimídia, como aparenta ser, já bastaria para que seus integrantes estivessem sujeitos a algumas pressões inerentes ao processo jornalístico. Não ultrapassar a *dead line* para a conclusão das matérias, o espaço exíguo para dizer tudo, a diretriz de imparcialidade e os cuidados com a interpretação dos fatos, ouvir mais de uma fonte, compreender a linha editorial do veículo e movimentar-se dentro dela atendendo às expectativas do editor sem deixar de servir à sociedade são algumas das angústias estruturais cotidianas daqueles que escolhem como profissão o jornalismo.

Na AI da CMPA isso não é diferente. Pelo contrário, está acrescido de alguns elementos particulares do funcionamento de uma estrutura que pretende abastecer ou sensibilizar a grande imprensa para os seus produtos informativos. Um dos reflexos diretos é que o *dead line* é adiantado ao dos veículos em geral, justamente para permitir que estes recebam as informações geradas pela AI antes de seu fechamento e possam aproveitá-las, principalmente nos jornais impressos. Nessa faina de expandir seu alcance através do aproveitamento de seus produtos pela grande imprensa, a perspectiva de atendimento às necessidades de informação diretas do público e de prestação de contas e transparência da instituição vai sendo deixada para trás. Os únicos pontos de contato direto com a sociedade que a AI disponibiliza atualmente são o *site*, os programas no canal 16 da TV a cabo e uma coluna no Diário Oficial de Porto Alegre. Todos esses canais são restritivos no seu acesso, tanto pela necessidade de acesso à tecnologia e custo como pela limitação da publicação. A Câmara não dispõe de nenhum canal abrangente próprio de comunicação com a sociedade, como poderia ser, por exemplo, algum tipo de publicação impressa periódica. Isso aumentaria a circulação e a permanência da informação em pauta, não se cingindo apenas à edição dos grandes veículos e aos acessos da página na *web*.

Outra pressão estrutural, que acaba se misturando com pressão política, é que os profissionais da AI se debruçam o tempo todo sobre o mesmo ambiente, formado por trinta e seis idiossincrasias que se entendem as prioritárias e se têm como indivíduos sobre os quais a AI deve se preocupar particularmente. Isso estabelece oportunidade para uma série infundável

de problemas e atritos entre as compreensões, pois a AI deve manter uma perspectiva ampla sobre toda a Câmara e não atender a demandas específicas ou estar à mercê da compreensão de alguns vereadores sobre o que é importante, ou sobre o que deva ser notícia.

Para ilustrar esta questão é interessante que eu me permita falar em primeira pessoa para dar um testemunho recente. Na sessão ordinária do dia 24 de agosto de 2006, houve um momento chamado “Tribuna Popular”, em que a sociedade organizada pode se manifestar da tribuna, ocupado pela Igreja Adventista para lançar o seu Mutirão de Natal. Executei a cobertura fotográfica de praxe, registrando todos os momentos específicos – cumprimentos, discursos, pessoas à mesa, etc. Ao final do período, o vereador adventista que propôs o momento reuniu-se com as pessoas que compareciam à seção e, junto com outros vereadores, formaram um grupo. O vereador proponente tinha nas mãos o cartaz promocional da atividade, o que fez com que eu, além de registrar o grupo inteiro, registrasse algumas imagens que valorizassem a informação do cartaz e as pessoas convidadas, deixando de fora alguns vereadores (Anexo S).

Os critérios utilizados na minha forma de abordar e na edição posterior, onde escolhi a foto que cortava alguns vereadores, mas que privilegiava a informação central, foram estritamente os jornalísticos que norteiam a fotografia desse campo, onde é preciso ter um forte centro de interesse e a imagem falar por si. Assim, baseado na eficácia da imagem, o conjunto texto/imagem foi publicado no *site* da Câmara com uma imagem contendo um recorte cuidadoso, que trabalhava o fundamental do ponto de vista informativo. Qual não foi minha surpresa ao ser interpelado pelo coordenador da AI querendo saber se eu não tinha a foto do grupo inteiro, pois ele havia sido cobrado por um dos vereadores excluídos na foto editada. Respondi que sim e ele perguntou o porquê de eu não ter utilizado a imagem em que todos apareciam ao invés de privilegiar alguns vereadores. Justamente esta é a questão de fundo. Estamos aqui fazendo informação de qualidade com critérios jornalísticos para a sociedade a partir da CMPA ou estamos para atender egos de vereadores “papagaios de pirata” que querem se aproveitar de todas as oportunidades para expor sua imagem? Por que eu deveria prejudicar a visibilidade das informações essenciais para contentar alguém que não é diretamente envolvido nela? O resultado disso é que permaneceu a imagem originalmente editada na página da *web*, mas ficou a diretriz de que sempre se edite fotos onde apareçam os grupos inteiros. Uma lástima do ponto de vista dos critérios que norteiam o jornalismo e o fotojornalismo, mas foi uma decisão tomada pela coordenação sob o argumento de não se

incomodar, já que um dos vereadores cortados do grupo na foto foi se queixar de perseguição política e ele não queria que o fato se repetisse. Ficou também uma prevenção de um vereador, que não foi corretamente esclarecido sobre os critérios jornalísticos das escolhas, contra um servidor que tem a função de ser um jornalista da assessoria de imprensa da instituição, e não de um e de outro particularmente ou episodicamente.

Também esta é a questão que vem sendo apontada como um problema. O coordenador da Assessoria de Imprensa precisa estar convicto dos critérios que o apóiam no desenvolvimento de suas atividades e de toda a sua equipe, precisa ter instrumentos para isso. Entretanto, tais instrumentos não existem. Sequer há um desenvolvimento preciso e um desdobramento das interpretações das funções de cada cargo lotado na AI. Apenas descrições amplas e genéricas nas leis que os criaram, deixando muita coisa à mercê de interpretações e ao sabor das conveniências, favorecendo o surgimento de todo o tipo de pressão, tanto estrutural quanto política, e deixando espaço para este tipo de situação. E, não havendo esses instrumentos, também fica difícil de se estabelecer uma consciência adequada entre os trinta e seis vereadores do que seja, precisamente, a atribuição da AI.

Em oposição a isto, vale relatar outro fato, também ocorrido comigo. Certa feita eu estava cobrindo o plenário, quando dois vereadores desentenderam-se verbalmente e começaram a se xingar e gesticular no plenário. Eu, prontamente, me coloquei a fotografar um e outro, tentando juntar os dois no mesmo quadro em busca da imagem síntese. Um dos protagonistas, de repente, virou-se para mim e, apontando o dedo, bradou: “e tu, para de me fotografar”. Nesse momento, todo o raciocínio a respeito de minha função e da situação em que me encontrava se articulou em frações de segundo, fazendo com que eu continuasse a fotografar, inclusive, quando, de maneira prepotente e com o dedo em riste, esse edil se deslocava em minha direção dizendo, repetidamente, para eu parar de fotografar. Minha atitude firme e segura, até mesmo, aparentemente, agressiva, fez com que ele se retraísse e recorresse aos meus superiores para pressionar para que nada daquilo saísse do âmbito da Câmara. No entanto, o que me encaminhou para a postura adotada foram algumas convicções a respeito da minha posição.

A fotografia jornalística inserida na instituição Câmara Municipal de Porto Alegre tem, segundo o que acredito firmemente por formação acadêmica, três funções: divulgação, história e segurança. É nesses três níveis de importância que, cotidianamente, interpreto o que

se desenrola à minha frente e transformo situações tridimensionais e dinâmicas em discursos bidimensionais e estáticos – fotografias. É inerente ao jornalismo, também ao fotojornalismo, a filtragem, a interpretação, pois é de uma mediação que se trata. Tanto que dois fotógrafos, um ao lado do outro cobrindo a mesma cena, jamais terão imagens idênticas, com o mesmo tempo de captação ou com os mesmos elementos em quadro. Isso coloca, dentro de cada um, a responsabilidade absoluta com aquilo que transforma em discurso visual. E no que toca às funções de divulgação, história e segurança, a primeira está no nível informativo de consumo imediato e estejada na dinâmica da comunicação de massa. A história pede uma interpretação mais aprofundada e calcada na vivência e na perspectiva de longo prazo que o profissional envolvido tenha na cobertura. E a segurança é uma função do registro, ainda que parcial, justamente dessas situações controvertidas, a fim de constituir material visual com perspectiva documental para servir de instrumento na interpretação posterior dos embates mais acalorados ou com potenciais de conseqüências negativas para um dos lados, para ambos ou, principalmente, para a instituição.

Ao final das contas, acabou saindo uma nota negativa para o próprio vereador em uma coluna política de um jornal de grande circulação devido à atitude dele com relação à situação. Provavelmente não teria saído nenhuma foto do embate entre os dois vereadores, pois não é hábito editar este tipo de material, mas é necessário, por motivos de segurança, registrar. Hoje ainda compartilhamos o mesmo espaço de trabalho, de maneira bastante cavalheiresca e com boa dose de apreço mútuo. O que ocorreu foi a compreensão posterior, por parte do vereador, de que eu estava executando estritamente um trabalho fundamental ao bom andamento das coisas no plenário e que, se tivesse cedido ao seu brado, teria aberto mão e perdido a autonomia que minha função exige bem como a dignidade de ocupar o cargo que ocupo.

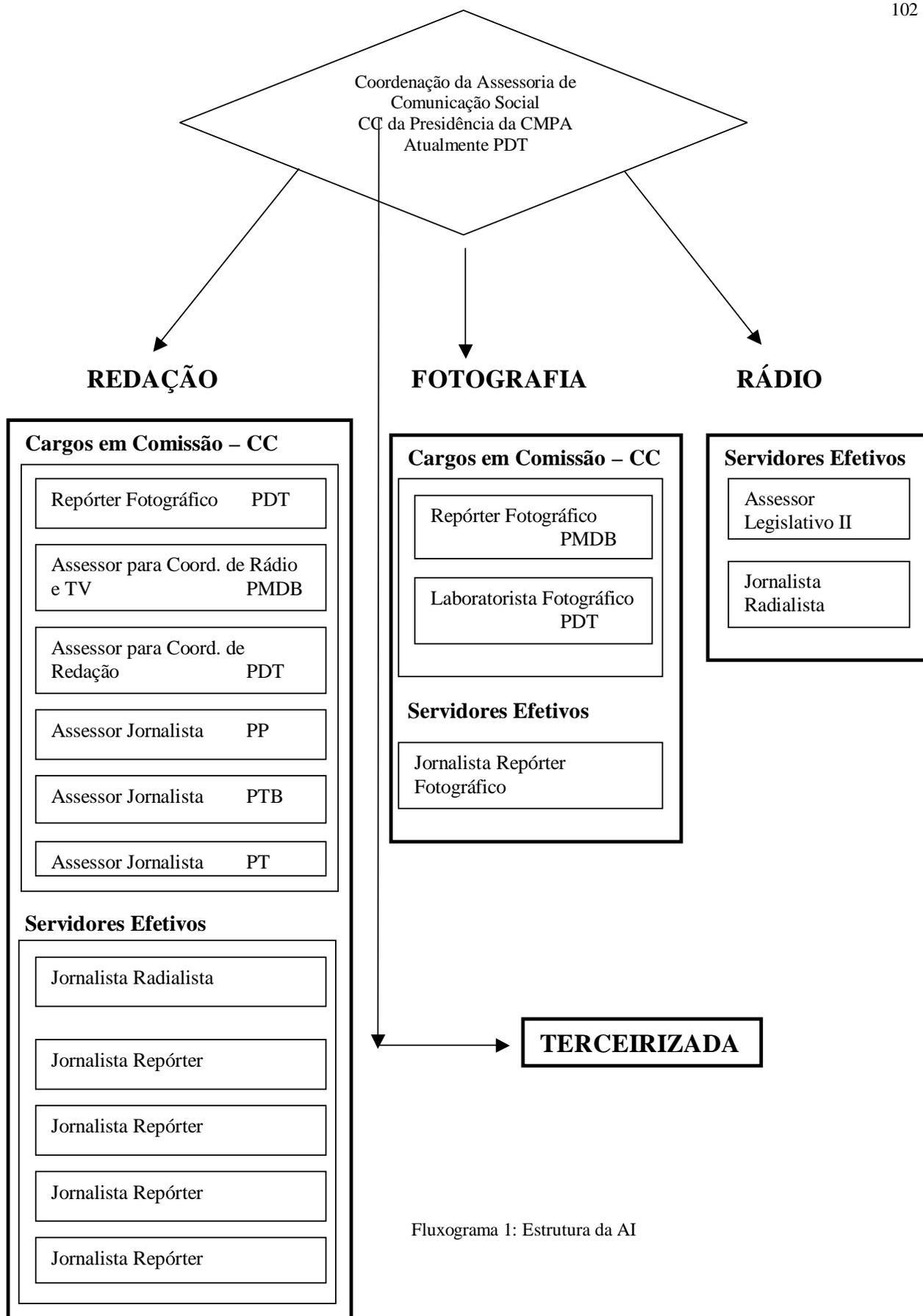
Usei duas situações que me envolvem pessoalmente para evitar expor outros colegas, mas esse tipo de confronto ocorre permanentemente nas diversas áreas da AI. E, ao sujeito que depende de uma indicação política, fica mais difícil apontar uma câmera e enfrentar humores quando o seu trabalho, seu emprego, melhor dizendo, pode estar em risco, mesmo que sua postura profissional esteja correta. Não só a câmera. A caneta, o microfone, a edição, e assim por diante.

Para finalizar, mas sem esgotar as possibilidades de pressão, pois as oportunidades são múltiplas e dinâmicas na forma em que se organiza a AI, vale lembrar o argumento que está bem identificado na distorção apontada por Sartori (1962), quando a teoria privatística se sobrepõe à publicística. Não só por ele, mas também por Habermas (2003) e por Gomes (2004), quando indicam que a dificuldade de clareza e transparência nos processos informativos, envolvendo a política, são nefastos. Principalmente quando os homens públicos imaginam que as instituições existem por causa deles, e não ao contrário. Este, por derradeiro, parece ser um dos eixos pelos quais as pressões fluem através das estruturas da Câmara Municipal, assimiladas e cultivadas principalmente pelos servidores CCs.

Estes, sim, estão nos cargos que ocupam por causa dos vereadores, subvertendo uma moral pública e uma ética profissional, que pedem imparcialidade e independência, ainda que este primeiro atributo, definitivamente, seja um mito perseguido há séculos nos processos de mediação simbólica sem a possibilidade de ter sido alcançado absolutamente. Quanto ao segundo atributo, a independência, é possível. Basta ter coragem de implementar estruturas efetivamente públicas, minimizando o poder político particular sobre o que é oriundo da sociedade e para ela deve se voltar. Mas, para que isso ocorra, aqueles que se beneficiam dessas situações distorcidas precisam ter vontade política de abrir mão das vantagens que elas representam em favor do bem comum, em favor da sociedade. Contudo, além disso significar uma diminuição em seus poderes, pode significar, também, um risco maior às possibilidades de dominação e de permanência no poder.

6 A ESTRUTURA PÚBLICA LOTEADA E PRIVATIZADA – ONDE ESTÁ O SERVIÇO PÚBLICO?

Para responder à pergunta do título deste capítulo, a fim de concluir esta pesquisa, é preciso retomar a estrutura da AI sob forma de um organograma e identificar, primeiramente, os cargos da cadeia produtiva de informação, conforme sua forma de nomeação. Depois, neste mesmo gráfico, identificar os níveis onde existe a possibilidade de independência política para, finalmente, visualizar a proporção dos fluxos de poder sobre a informação pública emitida a partir da AI da CMPA. O fluxograma oferecido reinterpreta algumas informações essenciais do capítulo 4 e foram organizadas de maneira a facilitar a visualização.



Fluxograma 1: Estrutura da AI

Está indicado, ao lado de cada CC, o partido que realmente o indica, apesar de ser prerrogativa legal da Presidência da instituição a indicação para estes cargos da área de comunicação, ao menos na documentação oficial disponibilizada publicamente pelo Setor de Registros e Ingressos da Câmara. É importante retomarmos esta informação para podermos nos remeter ao jogo de poder que se estabeleceu, ao longo dos anos, em torno dos cargos da AI da CMPA. Um jogo que vem suplantando os interesses tanto da coletividade como da sociedade, que deveriam ser o foco tanto do jornalismo que se desenvolve na instituição, ainda que dentro de uma estrutura de assessoria de imprensa, quanto da própria instituição legislativa. Um jogo onde os CCs, dentro da cadeia de comunicação, assim como todos os outros CCs, viram moeda de troca no tabuleiro. Mas estes, especificamente, têm um valor especial. Têm o valor da imagem e do controle sobre a informação, ainda que em níveis diversos.

Este desvio é propiciado pela falta de nitidez de funções e de critérios a nortearem as atividades, a constituição, a articulação e o próprio funcionamento cotidiano da AI. Assim como algumas distorções possíveis no jornalismo apontadas pela teoria do *newsmaking*, devido às convenientes e sempre múltiplas interpretações dos critérios de noticiabilidade, a AI padece de convenientes interpretações sobre suas finalidades, sobre as leis – exíguas e esparsas, como já vimos – que a criaram e regem sobre sua forma de funcionamento. A falta de uma consolidação da AI como uma estrutura funcional, e não política, oportuniza, justamente, que a política ocupe espaços que não lhe pertencem dentro do organismo público em questão.

Imagino que os defensores da situação atual, de relações eminentemente políticas no ambiente da AI, saltem em reação contrária à afirmação anterior. Mas é preciso pensar estas situações de maneira menos apaixonada e menos sedenta de poder, para que se possa promover o bem de todos, como é de se esperar de uma instituição pública como é o Parlamento, como é a Câmara Municipal, e de homens públicos como são os personagens que a compõem, os vereadores e os servidores em geral. Há outras maneiras possíveis de organização da estrutura de comunicação a fim de dar conta das demandas políticas e das demandas públicas sem misturar ambas em um único ambiente. Ocorre que este arranjo, em que se misturam os campos, se mostra útil a quem se encontra no exercício do poder, fazendo com que, pela própria circularidade do poder regulando-o, a situação se perpetue. Entretanto é preciso lembrar que a publicidade é um atributo essencial à condução da política, dos

governos e da sociedade como um todo nas democracias representativas de massa. O ativismo jornalístico das repartições, partidos e organizações pouco contribui para a multiplicidade das visões e das opções de escolha da sociedade quando é infiltrado, dissimulado e sub-reptício dentro de um contexto que se pretende a representação da soma das vontades.

Não é porque a Câmara Municipal está sob o comando deste ou daquele partido que a síntese e a mediação do cotidiano de suas atividades devem mudar de prisma ou serem reguladas segundo uma visão particular e descontínua, onde mudarão as formas de interpretar os critérios de noticiabilidade não somente segundo referenciais teórico-profissionais, mas segundo padrões que vão além de uma relação profissional estável com o ambiente onde se gera a informação. Novamente é importante frisar que nada impede que alguém, qualquer que seja sua forma de vinculação ao ambiente de trabalho, tenha suas preferências políticas ou reflita sua cultura e suas crenças sobre a interpretação que oferece do cotidiano como produto jornalístico. Mas, como foi abordado quando nos referimos às formas de pressão sofridas pelos servidores, é fundamental compreender que o nível de independência e liberdade individual é decisivo no resultado final do produto comunicativo, principalmente se tratando de situações que envolvem poder e imagem pública.

A questão da descontinuidade, por exemplo, é uma crítica aristotélica à própria democracia, devido à impermanência das assembleias e parlamentos e sua exposição aos demagogos, que solicitam as paixões dos homens, sua adesão, e não a verdade, acomodando-se as coisas aos sentimentos e não à razão, que compara e relaciona as coisas dadas da realidade. Aos CCs, na cadeia de produção informativa da CMPA, é solicitada, ainda que, na maioria das vezes, de maneira subliminar, a adesão às causas daqueles que lhes garantem a posição no cargo público, instaurando assim total falta de independência para o exercício de sua função pública.

Uma das soluções possíveis para o problema, e que queremos apontar aqui como conclusão de nosso percurso argumentativo, seria a instituição da AI da CMPA como uma estrutura ocupada e gerida apenas por servidores que ingressassem à vida pública através de concurso, o que garantiria, de certa maneira, elevado grau de independência em seu exercício profissional. Uma provável objeção a ser levantada sobre esta proposta é a de que as instâncias políticas se veriam reféns de uma estrutura sobre as quais não teriam controle absoluto. Por um lado, esta objeção surge do mau uso tanto do termo como da atividade de

Assessoria de Imprensa no contexto em questão, pois pressupõe uma defesa aberta da imagem do cliente por parte da estrutura assim designada. Por outro, surge, justamente, da falta de clareza das funções da estrutura de comunicação da instituição CMPA.

É importante notar que, se esta estrutura se destina a prestar contas daquilo que ocorre dentro desse organismo público fundamental à democracia representativa, se ela se destina a dar a transparência exigida dos órgãos públicos à sociedade, então é imperioso que se separe a função de defesa da imagem da função de transparência, pois são incompatíveis ao final das contas. Defendendo a imagem do órgão, certas informações são omitidas ou suprimidas, ou ainda conformadas, a fim de manter a boa imagem do cliente ou de ressaltá-la. Executando a função de transparência, é exigido que tudo seja mostrado a fim de que o público possa formar opinião sobre os acontecimentos e sobre os personagens neles envolvidos, fazendo com que informações potencialmente negativas sejam obrigatoriamente divulgadas, pois são fundamentais para uma correta e livre formação de opinião. As duas funções são excludentes mutuamente, ao menos dentro de um mesmo espaço simbólico.

Como vimos anteriormente, os vereadores, individualmente, e as bancadas partidárias têm condições e estrutura disponível em seus ambientes particulares para trabalhar a informação a partir de seus pontos de vista idiossincráticos e defender suas imagens perante o público externo e as mídias sem necessidade de recorrer ao manto da instituição CMPA para fazer esta defesa. Isto se justificaria a partir de uma compreensão clara de que o vereador, uma vez eleito e integrando o colegiado que compõe a CMPA, passa a ser uma peça do conjunto e assim deve ser encarado pela instituição, não cabendo qualquer tipo de tratamento individualizado ou de compreensão pessoal, mas sempre uma visão de conjunto e de senso de instituição pública. A adequada utilização dessas estruturas individuais é que deveria garantir a cada um dos integrantes do Parlamento o atendimento às suas necessidades comunicativas e a divulgação de seus pontos de vista a respeito dos assuntos em pauta na coletividade.

A esta estrutura, hoje chamada de *Assessoria de Imprensa*, talvez coubesse outro nome: gabinete de jornalismo público, ou algo semelhante. A esse gabinete caberia a recolha e o processamento das informações de todas as atividades institucionais da CMPA e sua devida divulgação pelos canais disponíveis, segundo critérios estritamente jornalísticos e com uma perspectiva mais ampla de serviço público do que de serviço corporativo. Formada e gerenciada somente por servidores concursados, esta estrutura se colocaria num patamar de

liberdade das pressões políticas diretas, de maneira que seus integrantes pudessem exercer suas funções de jornalismo público sem o medo de perderem seus empregos, e não da maneira atual, onde vereadores descontentes gritam com o coordenador indicado politicamente que, além de administrar os problemas jornalísticos, precisa administrar os reflexos políticos de suas possíveis reações ou de sua condução das demandas externas à estrutura comunicacional. Diminuiriam sensivelmente os casos de ingerência política sobre a prática jornalística, como os relatados no capítulo anterior, pois não haveria dependência de nenhum dos integrantes da estrutura de qualquer tipo de nomeação política. Some-se a isso o fato de haver um processo de longo prazo, organizado e permanente, de evolução da qualidade e do formato dos serviços prestados à sociedade, assim como considerável aumento do relacionamento de respeito e de credibilidade entre esta estrutura, a mídia e a sociedade, devido à eliminação do problema da volatilidade, tanto das diretrizes que orientam as práticas jornalísticas como de mais da metade dos servidores dessa pretensa estrutura.

Este gabinete de jornalismo público seria uma referência informativa sobre a qual poderia se apoiar, com tranquilidade, toda e qualquer outra ação informativa. Tanto por parte dos vereadores e suas bancadas, ressaltando ou refutando o que ali se expõe, quanto por parte da própria Presidência da Casa, que mereceria uma equipe específica para tratar a informação do ponto de vista da liderança política eventual e transitória da instituição. Essa estrutura mereceria o nome de assessoria de imprensa e trataria as informações a partir de uma matriz política, mudando de acordo com as movimentações de poder dentro da instituição. Nada impediria que o gabinete de jornalismo público e a assessoria de imprensa tivessem atuações concatenadas, mas os procedimentos fundamentais de edição, tratamento e divulgação da informação seriam fundamentalmente distintos e independentes, não havendo ingerência de uma sobre a outra. A diferença apareceria de maneira incisiva em situações controvertidas ou através de uma análise das diferentes produções informativas a longo prazo, oportunidades em que, efetivamente, a liberdade de produção da informação surte efeito sobre a formação de opinião da sociedade.

É um misto de utopia com ousadia o que é proposto aqui, mas seria uma forma eficaz de melhorar o resultado do que hoje é oferecido ao público pela estrutura que vige. Obviamente, a exequibilidade de tal proposta exigiria a solução de um problema que hoje é um dos fatores de tensão no cotidiano da AI: a clara e sólida definição de atribuições e objetivos, campos de atuação e rotinas de trabalho assim como critérios consolidados de

noticiabilidade, minimizando as margens interpretativas de tais critérios, afastando-os das conveniências e aproximando-os de um *modus operandi* aplicável dentro de uma perspectiva de bem público. Isto minimizaria os desvios de função, a existência de fantasmas dentro das estruturas públicas e a apropriação de postos estratégicos do serviço público como bens do poder político.

Mas esta utopia surge justamente da conclusão de que, da maneira como está, a AI da CMPA se equilibra delicada e perigosamente entre o serviço público e o aparelho político, inclinando-se vertiginosamente para a segunda forma. Tanto a sociedade quanto as mídias estão à mercê dos valores individuais de cada um dos integrantes de uma estrutura que não oferece aos seus profissionais as condições fundamentais do jornalismo e do serviço público, campos que combinei quando me referi ao jornalismo público: liberdade e independência. Os mesmos valores que sustentam a democracia, que gera a estrutura onde se abriga nosso objeto de estudo, são negados ou solapados àqueles que têm a missão de mantê-la viva através de seus preceitos fundamentais: a transparência e a publicidade da coisa pública.

Essa asserção não tem o fito acusador, mas se lastreia na observação do próprio valor dado a esta pesquisa, quando encaminhados os questionários para que se manifestassem todos os personagens envolvidos, isto é, os 36 vereadores e os outros 16 servidores diretamente ligados a AI que, com este pesquisador, perfazem 17 profissionais. Deste universo, apenas sete vereadores retornaram os questionários preenchidos e outros três conversaram apenas informalmente sobre o tema, enquanto os outros 26 sequer manifestaram interesse a respeito do assunto. No lado dos profissionais da área, a resposta foi proporcionalmente maior, mas igualmente preocupante, pois deveria concernir a todos o problema desta pesquisa. Dos 16 que deveriam responder ao questionário, apenas cinco se manifestaram formalmente. Vale informar que os questionários foram encaminhados pela rede interna de caixas de correio eletrônico com uma nota explicativa e através de meu nome pessoal, que é usado diariamente para distribuição de material fotográfico com sucesso, não havendo, portanto, possibilidade de não recebimento do material de pesquisa.

O baixo índice de respostas mostra que não há preocupação com o problema, ou que não se deseja mudar a situação, melhorá-la no sentido do bem público. Entre uma e outra opção, fico com uma combinação das duas. Pode surgir uma objeção no sentido da possibilidade de as coisas estarem satisfatórias como estão, mas a ela cabe a pergunta:

satisfatórias para quem? E assim voltamos à pergunta: onde está o serviço público nessa estrutura loteada e privatizada, onde se nomeiam politicamente a maioria de seus integrantes – até mesmo estagiários precisam de aval político (extra-oficial, é claro) para poderem ser contratados e são instados a fazer campanha para seus padrinhos – e onde não há nada que garanta que os interesses da sociedade virão antes dos interesses políticos? Talvez a resposta esteja na resistência e na mudança de interpretação que começou a existir timidamente há dez anos com o ingresso dos primeiros servidores concursados, de carreira pública, quando estes foram se deparando gradualmente com as dificuldades de levar a cabo algo que ainda não existe de fato, mas que começa a ser construído cotidianamente: jornalismo público.

É preciso pensar mais sobre o assunto, ir além dos horizontes da Câmara Municipal de Porto Alegre, buscar referência em outros círculos de poder que tenham o mesmo tipo de efeito direto de suas atividades sobre a vida da sociedade. Será interessante fazer uma relação entre as estruturas de comunicação dos diversos Parlamentos em nível municipal, estadual e federal, por exemplo, assim como estabelecer comparações entre elas e as estruturas dos Poderes Executivos. Também será importante analisar os efeitos das práticas de comunicação pública sobre as imagens particulares dos políticos, perscrutar as conseqüências das emissões simbólicas a partir de instituições públicas sobre as imagens que a sociedade faz dessas instituições. Mas, para que tais empreendimentos possam ser realizados, é preciso consolidar, primeiramente, as observações profundas de caso-a-caso, a fim de compreender as entranhas dos processos e não se contentar somente com as convenientes aparências.

A observação que aqui surgiu, através da qual se chegou à conclusão de que há apropriação política de canais que deveriam ser eminentemente públicos, se deu não como um fato, como uma abordagem escolhida, mas como um processo, como uma realidade vivida. Após trabalhar dez anos dentro desse turbilhão de poder, onde pessoas recebiam salários maiores do que o meu, para exercer a mesma função que a minha, sem jamais aparecer para trabalhar enquanto eu dobrava turnos, colhi algumas impressões e formulei hipóteses, as quais foram tratadas de maneira científica e baseadas em documentos para mostrar que a situação que aí está pode servir a muita gente, mas muito pouco à sociedade e ao bem de todos.

Pouco é possível fazer, além de pesquisar e mostrar, no meio acadêmico, que certas coisas não vão bem. No ambiente onde exerço minha atividade profissional diária – a fotografia da AI da CMPA –, não passo de mais um servidor público cujo único poder é a

resistência ao esmagamento pelo poder político. Infelizmente, somente o poder político tem a possibilidade de mudar estas coisas. Resta aguardar que assumam o poder pessoas que se interessem um pouco mais pelas coisas através do prisma público, para quem a política seja apenas um meio para fazer o bem a todos e não apenas um meio para fazer mais política, apropriando-se e utilizando-se das estruturas que a sociedade lhes disponibiliza para o serviço público em prol de todos.

No que nos concerne diretamente, para finalizar, seria interessante que fosse levada a sério a preocupação com a comunicação pública que viemos tratando até o presente momento. A pena para o desmazelo dedicado a estas questões passa pela ignorância coletiva, pelo engodo político, pelo fracasso da democracia e pela propaganda a tomar conta e a traçar caminhos que já foram vistos e que resultaram em coisas que não queremos mais ver.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Alejandro Muñoz; DADER, José Luis; MONZÓN, Cândido e ROSPIR, Juan Ignacio. **Opinión pública y comunicación política**. Madrid: EUDEMA, 1990.

ALSINA, Miguel Rodrigo. **La construcción de la noticia**. 4.ed. Barcelona: Paidós, 1999.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do estado**. Lisboa: Presença Editorial, 1978.

AMARAL, Luís. **A objetividade jornalística**. Porto Alegre: Sagra-DCLuzatto, 1996.

ARENDT, Hannah. **A dignidade da política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.

_____. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: UnB, 1997.

AUMONT, Jacques. **A imagem**. Campinas: Papirus, 1999.

BALANDIER, Georges. **O poder em cena**. Brasília: UnB, 1982.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade – a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BELTRÃO, Luiz. **Jornalismo interpretativo**. Porto Alegre: Sulina, 1976.

BERRIO, Jordi. **Teoria social de la persuasión**. Barcelona: Mitre, 1983.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

_____. **As ideologias e o poder em crise.** 4.ed. Brasília: UnB, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Sociología.** São Paulo: Ática, 1983.

BUENO, Wilson da Costa. **Comunicação empresarial: teoria e pesquisa.** Barueri: Manole, 2003.

CANETTI, Elias. **Massa e poder.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião: o novo jogo político.** Petrópolis: Vozes, 1996.

DOMENACH, Jean-Marie. **A propaganda política.** São Paulo: Difel, 1963.

DUARTE, Jorge (Org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia.** São Paulo: Atlas, 2003.

EASTON, David. **Esquema para el análisis político.** Buenos Aires: Amorrortu, 1970.

EDELMAN, Murria. **La construcción del espectáculo político.** Buenos Aires: Manantial, 1991.

EID, Marco Antônio de Carvalho. **Entre o poder e a mídia – assessoria de imprensa no governo.** São Paulo: M. Books, 2003.

ERBOLATO, Mário. **Deontologia da comunicação social.** Petrópolis: Vozes, 1982.

FLUSSER, Vilém. **Ensaio sobre a fotografia – para uma filosofia da técnica.** Lisboa: Relógio d'água, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir.** Petrópolis: Vozes, 1991.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa.** São Paulo: Paulus, 2004.

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

HOBBS, Thomas. **De cive**: elementos filosóficos a respeito do cidadão. Petrópolis: Vozes, 1993.

HOHENBERG, John. **Manual de jornalismo**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga. **Teorias da comunicação**: conceitos, escolas e tendências. Petrópolis: Vozes, 2005.

KLAUS, Georg. **El lenguaje de los políticos**. Barcelona: Anagrama, 1979.

KOPPLIN, Elisa e FERRARETTO, Luiz Artur. **Assessoria de imprensa**: teoria e prática. Porto Alegre: Sagra DC Luzzatto, 1993.

KUNCZICK, Michael. **Conceitos de jornalismo** – norte e sul. São Paulo: Edusp, 2004.

LAGE, Nilson. **Ideologia e técnica da notícia**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

_____. **Controle da opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 1998.

LANE, E. Roberts e SEARS, David. **A opinião pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1966.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. **O problema da imprensa**. Rio de Janeiro: Álvaro Pinto Editor, 1923.

LIPPMANN, Walter. **Public opinion**. Nova Iorque: MacMillan, 1922.

MAFFESOLI, Michel. **O conhecimento comum**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **A transfiguração do político**. Porto Alegre: Sulina, 1997.

_____. **O elogio da razão sensível**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARTIN-BARBERO, Jesús. **Discurso y poder**. Quito: Época, 1978.

MATTELART, Armand. **Comunicação mundo: história das idéias e das estratégias**. Petrópolis: Vozes, 1991.

MELO, José Marques de. **Comunicação: direito à informação**. Campinas: Papyrus, 1986.

_____. **Comunicação: teoria e política**. São Paulo: Summus, 1985.

_____. **Teoria da comunicação: paradigmas latino-americanos**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 1998.

NOELLE-NEWMANN, Elisabeth. **La espiral del silencio – opinión pública: nuestra piel social**. Barcelona: Paidós, 1995.

NOVAES, Aduato (Org.). **O olhar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

REES, Laurence. **Vende-se política**. Rio e Janeiro: Revan, 1995.

REGO, Gaudêncio Torquato do. **Jornalismo empresarial**. São Paulo: Summus, 1987.

RICOEUR, Paul. **Interpretação e ideologias**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990.

RIDDER, H. **Zur verfassungsrechtlichen stellung der gewerkshaften im sozialstaat nach dem grundgesetz fuer die bundesrepublik deutschland**. Suttgart, 1960.

RODRIGUES, Adriano. **Estratégias da comunicação – questão comunicacional e formas de sociabilidade**. Lisboa: Presença, 1990.

ROIZ, Miguel. **La sociedad percusora – control cultural y comunicación de masas**. Barcelona: Paidós, 2002.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. **Comunicação e política – conceitos e abordagens**. Salvador: EDUFBA, 2004.

SANTOS, Boaventura Souza. **Pela mão de Alice** – o social e o político na pós-modernidade. Lisboa: Afrontamento, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns**. Lisboa: Terramar, 1999.

_____. **A teoria da representação no Estado representativo moderno**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

SILVEIRA, Ada Cristina Machado da (Org.). **Jornalismo além da notícia**. Santa Maria: FACOS-UFSM, 2003.

SOUZA, Jorge Pedro. **Teorias da notícia e do jornalismo**. Chapecó: Argos, 2001.

TARDE, Gabriel. **A opinião e as massas**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

TCHAKHOTINE, Serge. **A mistificação as massas pela propaganda política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **O escândalo político** – poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Ideologia e cultura moderna**. Petrópolis: Vozes, 2002.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

TRAVANCAS, Isabel Siqueira. **O mundo dos jornalistas**. São Paulo: Summus, 1993.

VERÓN, Eliseo. **A produção de sentido**. São Paulo: Cultrix/USP, 1981.

_____. **Semiosis de lo ideológico y del poder** – la mediatización. Buenos Aires: CBC-UBA, 1995.

WEILL, Georges. **El diário** – historia y funcion de la prensa periódica. México: Fondo de Cultura Económica, 1941.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Editorial Presença, 1992.

WOLFF, Francis. **Aristóteles e a política**. São Paulo: Discurso Editorial, 2001.

WOLTON, Dominique. **Elogio do grande público** – uma teoria crítica da televisão. São Paulo: Ática, 1996.