

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO  
CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
HABILITAÇÃO EM RELAÇÕES PÚBLICAS**

**TAÍSE BAZILIO MACHADO**

# **O PAPEL DA COMUNICAÇÃO NA ERA DA DEMOCRACIA SEMI-DIRETA**

**Um Estudo de Caso sobre o Projeto Prefeitura na Rua da  
Prefeitura Municipal de Canoas/RS**

**Porto Alegre**

**2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO  
CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
HABILITAÇÃO EM RELAÇÕES PÚBLICAS**

**TAÍSE BAZILIO MACHADO**

# **O PAPEL DA COMUNICAÇÃO NA ERA DA DEMOCRACIA SEMI-DIRETA**

**Um Estudo de Caso sobre o Projeto Prefeitura na Rua da  
Prefeitura Municipal de Canoas/RS**

Monografia apresentada como requisito parcial para  
obtenção de título de Bacharel em Relações  
Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dra. Karla Muller

**Porto Alegre**

**2011**

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão deste trabalho seria impossível sem a colaboração de algumas pessoas e instituições que, de diversas formas, deram sua contribuição em diferentes etapas. Destas, manifesto um agradecimento especial,

Aos colegas da Prefeitura Municipal de Canoas, Gestão 2009/2012, pelo incentivo e companheirismo imprescindíveis ao longo deste trabalho.

Aos professores do Curso de Comunicação Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, fontes essenciais ao meu aprendizado.

Finalmente, à minha família e amigos, pelo apoio e dedicação.

## RESUMO

A função estratégica da comunicação pública nos novos rumos da democracia é o tema da presente pesquisa. O objetivo geral é ressaltar a importância da comunicação planejada para a legitimação de ações políticas, bem como para o sucesso efetivo de projetos de participação popular, que visem o estabelecimento de relações entre Estado e Cidadãos. Para tanto, foi realizado um estudo de caso do Projeto Prefeitura na Rua, realização da Prefeitura Municipal de Canoas/Rio Grande do Sul, tendo como metodologia complementar a pesquisa bibliográfica, análise documental e observação participante. O Projeto é uma idealização da gestão 2009/2012 do Partido dos Trabalhadores e ocorre semanalmente nas quatro regiões do Município. Como resultados, a pesquisa atenta para a importância do controle e da avaliação durante todas as etapas de execução do Projeto, para a realização efetiva dos objetivos traçados.

**Palavras-chave:** Participação Popular; comunicação pública; democracia semi-direta; planejamento estratégico.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2. COMUNICAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 O PAPEL DA COMUNICAÇÃO NA NOVA ERA DA DEMOCRACIA .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 COMUNICAÇÃO E RELACIONAMENTO .....</b>	<b>22</b>
2.3.1 Ferramentas de Comunicação Aproximativa - Produção de Eventos.....	26
2.3.2 Análise e avaliação de resultados em comunicação .....	32
<b>3. ESTUDO DE CASO DO PROJETO PREFEITURA NA RUA.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CANOAS .....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 PREFEITURA NA RUA .....</b>	<b>42</b>
3.2.1 Interação do Público de Consulta com o Projeto .....	46
3.2.2 Interação do Público de Decisão .....	49
3.2.3 Os olhares do Público de Opinião sobre o Evento.....	52
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>5. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A política faz parte da vida social desde os tempos antigos, ditando regras de convívio, estabelecendo direitos e deveres e garantindo o mínimo de ordem necessária para se viver. Sua influência sempre esteve ligada ao todo social. Todavia, atualmente, em nível de Brasil, muitos pensam no seu papel político apenas de dois em dois anos, quando é obrigatório exercer a prática do voto, e acreditam que, durante o resto do tempo, esse é um assunto apenas para governantes e, assim, abstraem-se do seu papel.

Com um pouco de reflexão, podemos notar o quão preocupante é essa atitude, afinal passamos a ser governados por determinações das quais mal temos consciência. Essa recusa em participar da vida pública também é um ato político: um ato de omissão. Contudo, vale ressaltar que os ausentes nunca têm razão. A partir disso, por mais que se esteja esgotado com os casos de corrupção e de más administrações públicas, é necessário se manter ligado e participante para não só compreender o contexto e as razões que levaram a determinados atos, mas também para que se tenha voz ativa e se possa lutar pela modificação daquilo que não está correto.

Pensando sobre todo esse viés da importância da consciência e da participação política, percebe-se que nem sempre há essa abertura por parte dos governantes, que em muito podem se favorecer com o silêncio da sociedade. Num país em que o cansaço para com a vida pública é geral, como agir para que os cidadãos tenham interesse e participem ativamente das questões políticas? Enquanto relações públicas, como trabalhar imagens e mensagens políticas a fim de desmistificar essa idéia de “sem solução” da governança?

A Gestão do PT (2009/2012) da Prefeitura Municipal de Canoas abre espaço para a participação popular, um deles é o projeto Prefeitura na Rua. Esse projeto propõe um evento semanal, onde cidadão e governo dialogam face a face, trocando

pedidos e sugestões em prol do desenvolvimento da cidade. Analisando o seu desenvolvimento enquanto técnica de aproximação de públicos, levantam-se as seguintes questões: essa metodologia é eficiente enquanto ferramenta de comunicação social aproximativa? A linguagem desse evento atinge a todos os níveis e contextos dessa cidade multicultural? Essas são algumas premissas que levaram ao início desse estudo de caso.

Para analisar tais pontos, propõe-se a utilização da pesquisa bibliográfica, análise documental e observação participante, integradas à prática do estudo de caso. A execução do projeto foi observada semanalmente durante o primeiro semestre de 2011, onde foi possível levantar questões não referidas nos relatórios e documentos disponibilizados pela Gestão. Os anos de 2009 e 2010 foram acompanhados indiretamente - na época fizemos parte do quadro de estágios da Prefeitura Municipal de Canoas, todavia sem objetivo de pesquisa.

O próximo capítulo subdivide-se na reconstrução teórica sobre comunicação, gestão pública e a interface entre ambas. A proposta é recapitular a importância do planejamento e da avaliação para o sucesso das práticas de comunicação na construção de relacionamentos sólidos entre a gestão pública e os cidadãos. A partir de então, o terceiro capítulo apresenta o estudo de caso sobre o Projeto Prefeitura na Rua, colocando-o como exemplo de ferramenta de comunicação aproximativa e expondo suas potencialidades e debilidades. O intuito não é somente indagar o que essas pessoas pensam da política e da gestão através desse recurso, mas descobrir os contextos e as maneiras como elas criam aberturas para a conversação, e principalmente o modo e a eficiência com o qual a gestão e o projeto respondem a isso.

## 2. COMUNICAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

Segundo Margarida Kunsch, as relações públicas lidam diretamente com dois objetos: a organização e o seu público, “promovendo e administrando relacionamentos e, muitas vezes, mediando conflitos, valendo-se para tanto, de estratégias e programas de comunicação de acordo com diferentes situações reais do ambiente social” (2003, p.90). Diferentemente do que se pensava no passado, o sucesso da organização não depende exclusivamente da gestão adequada e lucrativa dos recursos financeiros, atribuição da área de administração e *marketing*. A área da comunicação, especificamente das relações públicas, vem desmistificar esse paradigma, mostrando aos gestores organizacionais (sejam eles do setor público ou privado) que o sucesso da organização depende muito mais das relações humanas que estabelece do que de acertos financeiros pontuais. Cada vez mais a sociedade preocupa-se com a responsabilidade social efetuada pelas instituições, através de ações transparentes e em prol da cidadania. Nesse sentido, Kunsch (2003) afirma que é preciso que a comunicação atue juntamente com o setor estratégico das organizações, possibilitando a mediação e a tomada de decisões. Além disso, como afirma Fortes:

as relações públicas permitem que cheguem logo na organização as informações que circulam externamente. Diante de uma atitude estratégica inovadora, é pertinente observar as ameaças e as oportunidades com a finalidade de implementar ações de relacionamento apropriadas a cada configuração que o ambiente externo apresenta (2003, p.18).

Enquanto função estratégica que gerencia a identidade corporativa, as principais funções das relações públicas são: identificar os públicos, suas reações e percepções, bem como seu contexto e sua participação no ambiente organizacional; supervisionar e coordenar o relacionamento entre ambos; prever e gerenciar os conflitos que possam ocorrer a partir de então. Para Fortes, a identificação dos públicos é uma etapa imprescindível, pois:

o propósito de estudo das Relações Públicas são os públicos, é preciso verificar as condições para que ocorra a sua formação. Essa concepção é primordial para situar devidamente a atividade de Relações Públicas, que possibilita dar forma ao público autêntico e, seqüencialmente, constituir a opinião, não se restringindo ao encaminhamento de informações à massa, mas promovendo o debate das diferentes formas de encarar a questão controversa (2003, p.24)

Contudo, além da identificação dos públicos, é fundamental para qualquer área que se proponha estratégica, que seja planejada. Segundo Kunsch (2003), o planejamento estratégico da comunicação caracteriza-se pelos resultados em longo prazo e visa buscar as melhores ações para a organização, a partir do detalhamento de suas forças e fraquezas, bem como das oportunidades e ameaças impostas pelo ambiente no qual se insere. José Maria Dias cita cinco vantagens do planejamento estratégico:

propicia a coordenação de esforços e a maximização de recursos escassos; faz com que a organização tome consciência de sua razão de ser, por meio de uma sistematização estratégica de seu desempenho; permite aferir se está perseguindo os resultados propostos nos objetivos; aumenta o nível de interação entre as pessoas que compõem a organização; e amplia o horizonte dos dirigentes, orientando-os na prospecção do ambiente em que a organização irá operar, bem como lhes suscita novas idéias sobre oportunidades a serem exploradas (apud KUNSCH, 2003, p.216).

Para tanto, muitos autores posicionam-se acerca das fases que devem ser contempladas pelo planejamento. Robert Randolph (1977) divide em sete fases: análise, elaboração de hipóteses, prognóstico, elaboração de projetos, execução, justificativa e nova análise do ambiente. Para Myrian Baptista (2000), por sua vez, as fases não são distintas, inicia-se com a construção e a reconstrução do objeto e o estudo da situação, depois são pensadas e executadas as ações e as mudanças são feitas como um processo dinâmico de controle das ações. Para Kunsch (2003), são doze as etapas do planejamento estratégico: identificação da realidade situacional, levantamento das informações, análise dos dados e construção de um diagnóstico, identificação dos públicos envolvidos, determinação de objetivos e metas, adoção de estratégias, previsão de formas alternativas de ações necessárias, estabelecimento de ações necessárias, definição de recursos a serem alocados, fixação de técnicas de controle, implantação do planejamento e avaliação

dos resultados. A autora ressalta ainda que “a interdependência e as conexões entre essas fases não se dão de forma cronologicamente rígida. Decorrem, sim, de ações encadeadas e ordenadas, mas dentro de contextos que exigem flexibilidade e adaptações” (2003, p.219). Isso porque a organização, bem como seus públicos, está em constante mutação, e as ações executadas devem ser acompanhadas passo a passo, para que possam ser remodeladas sempre que necessário buscando a otimização dos seus resultados. Parte daí a importância do controle e da avaliação previstos desde a elaboração dos projetos.

A avaliação apresentada como a última etapa nos modelos de relações públicas, capazes de identificar todas as falhas e peculiaridades no modo de agir e no ambiente das instituições, não deve ser limitada apenas ao momento final do processo. Conforme afirma Kunsch,

A avaliação de resultados fecha o conjunto das principais etapas do planejamento. Embora seja colocada como a última das fases, ela deve acompanhar todo o processo de planejamento. Por meio da avaliação é possível comparar os resultados obtidos com o que foi planejado e organizado, a partir de parâmetros e indicadores previamente estabelecidos. (2003, p.221)

É fundamental que ela acompanhe todas as etapas, sendo prevista no planejamento estratégico como forma de acompanhamento dos resultados obtidos em cada instância de sua execução. Assim, torna-se possível contornar pequenos deslizes não previstos anteriormente, minimizando as chances de fracasso e maximizando os benefícios finais. A avaliação pode ser feita através de técnicas semelhantes a da etapa de pesquisa que precede o processo de planejamento.

Todavia, para que possam ser estipulados parâmetros, Kunsch ressalta que “não resta a menor dúvida de que a preparação, por escrito, de projetos, planos de ação e programas propicia condições mais eficazes de implantação do que foi planejado” (2003, p.224). Ou seja, sem o registro torna-se falível o processo, pois não há documentos que comprovem o ponto de partida do processo, tornando-se, assim mais suscetível ao erro. É imprescindível que haja a documentação dos dados obtidos, sejam através de fluxogramas, formulários especiais, quadros comparativos

ou relatórios, para que se possa ter o controle da evolução do processo, para que todo o esforço não se torne desconexo e sem finalidade.

Como afirma Fortes,

A natureza e o papel das Relações Públicas é alterar uma situação presente, talvez desfavorável, para um posicionamento futuro mais coeso com a direção dada ao objeto social que se pretende modificar. Com um processo, empregado metódica e sistematicamente, o profissional tem o instrumental necessário para efetivar diálogos duradouros com os diversos grupos de interesse da organização (2003, p.40).

Ou seja, as relações públicas devem cumprir suas metas de desenvolvimento da instituição, conforme afirma o autor, favorecendo não só a própria organização, mas a comunidade na qual se insere. Essas premissas de aprimoramento das realidades corporativas podem ser aplicadas tanto à esfera privada, quanto à esfera pública. Para tanto, levanta-se a seguir debilidades do setor público, para as quais as estratégias de comunicação, especificamente da área de relações públicas, são fundamentais.

## 2.1 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Como consequência do período da ditadura, onde as vozes do povo eram oprimidas pelas vozes militares, a população brasileira acostumou-se com a passividade perante a vida pública do país. O povo interiorizou as condições opressoras da época, abstendo-se a um papel de insignificância política. Segundo Bezzon e Viana,

Fruto do regime militar, o período que antecedeu a transição democrática no Brasil foi marcado pela cultura política autoritária. Isso teve como consequência o encorajamento à passividade, à desmobilização e o reforço de padrões autoritários numa ampla gama de relações sociais. A experiência dos “anos de terror” levou os indivíduos ao temor da constatação à autoridade e à hierarquia, à apatia e à aceitação da ordem dada (apud OLIVEIRA, 2004, p.18)

Ou seja, o povo limitou-se ao papel de mero observador da esfera pública, calando-se perante as decisões tomadas pelo governo, estivessem elas certas ou não. Ferreira complementa afirmando que a cidadania brasileira sempre foi muito mais passiva que ativa. Segundo ele, “as instituições políticas brasileiras desenvolveram formas de relacionamento com o povo no estilo burocrático-patrimonialista, com relações paternalistas” (1993, n.p.). Dessa forma, o povo sempre delegou aos Governantes o papel de decisão da vida pública, através da chamada democracia representativa (ou indireta), tomando para si o papel de expectador dos rumos do Estado.

Segundo Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel, consultora legislativa:

A expressão democracia representativa significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos membros de uma determinada coletividade, mas por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade. Essas pessoas, designadas como representantes, possuem duas características bem estabelecidas: a) por gozarem da confiança do corpo eleitoral, após eleitas não são mais responsáveis perante os próprios eleitores, e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não são responsáveis diretamente perante os seus eleitores exatamente porque são convocadas a tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares de uma ou outra categoria. (1998, p.1)

A consultora ainda complementa afirmando que “na democracia representativa, a participação popular é indireta, periódica e formal, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo” (1998, p.2). Percebe-se que, dessa forma, o papel dos cidadãos limita-se a escolha do seu representante dentre uma gama restrita de opções o que não garante ainda o poder de controlar suas decisões de forma efetiva. Parte dessa ponto a constante insatisfação da população para com os representantes políticos, mesmo tendo-os eleito: a população é constituída por uma pluralidade contextual, que invoca na contradição de objetivos e prioridades. Se a democracia representativa não garante espaço constante para a participação popular, ou se o próprio povo não se interessa em agir ativamente na vida pública, o descontentamento popular ganha proporções cada vez maiores, e a administração torna-se cada vez menos eficiente. Segundo Rousseau:

uma verdadeira democracia jamais existiu, nem existirá, pois demanda muitas condições difíceis de serem reunidas. A primeira delas seria um estado muito pequeno, onde fosse fácil reunir o povo e onde cada cidadão pudesse facilmente conhecer todos os demais; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes, de tal modo que evitasse a multiplicação dos problemas e as discussões mais difíceis. Seria necessária, também, uma igualdade de condições e fortunas. (...) Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens. (apud MACIEL, 1998, p.03)

Todavia, embora a democracia direta idealizada por Rousseau seja inviável nas proporções brasileiras atuais, já é possível pensar em um modo de governar que equilibra esses dois conceitos de democracia. É o que se pode denominar democracia semi-direta. Para Maciel, “o avanço das comunicações e da informática reforça a idéia de que seja possível manter em funcionamento um processo permanente de consulta à população sobre pontos importantes da política” (1998, p.04). Isso ocorre uma vez que a tecnologia possibilita ao indivíduo a sensação de onipresença. Não mais é necessário estar face a face, reunindo milhares de pessoas num mesmo ambiente, para se pensar e agir coletivamente. A tecnologia cria infinitas possibilidades de interação entre indivíduos desde que haja um interesse comum. Desse modo, como afirma Maciel,

o processo de democratização, de que se fala atualmente, não consiste, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social. Essa passagem se realiza mediante a ampliação do poder ascendente, que até então se situava quase exclusivamente no campo da grande sociedade política e de associações voluntárias, para o campo da sociedade civil nas suas várias organizações, da escola à fábrica, em que se processa a maior parte da vida dos membros de uma sociedade moderna. (1998, p.05)

Ou seja, esse novo processo da democracia consiste em aproximar dois níveis da sociedade que têm interesses comuns, mas que há tempos vem trabalhando de forma totalmente distinta. Todavia, a autora afirma, ainda, que essa abertura do Estado à participação da população, pressupõe que já exista o interesse da população em agir ativamente. Contudo, segundo Benevides (1991), essa abertura política, inversamente, pode ser o motivo que falta para que haja o interesse do povo em participar:

A institucionalização de práticas participativas permite que o cidadão se interesse diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo, se mantenha informado sobre os acontecimentos de interesse pessoal. Além do que, é através da participação em processos decisórios de interesse público, como referendos, plebiscitos e iniciativas populares, que se dá a educação política, que já é importante em si, independente do resultado do processo” (apud OLIVEIRA, 2004,p. 23)

O Estado que traz para si práticas de políticas participativas, incita seu povo a deixar o nível de acomodação e passividade ao qual está acostumado a ocupar. Essa abertura, se bem trabalhada, cria ambientes de credibilidade entre a organização política e seu eleitorado e, através desse ambiente, a população começa a se interessar em agir ativamente no Estado ao qual constitui. Entretanto, tirar os cidadãos da sua comodidade e despertá-los para a participação é um desafio para os gestores e profissionais de comunicação. No momento em que lhe é garantido o direito de voz, torna-se interessante informar-se sobre o processo e, então, criar opiniões críticas sobre o mesmo, pois esse direito à voz nada mais é do que o direito a uma pequena parcela do poder.

## 2.2 O PAPEL DA COMUNICAÇÃO NA NOVA ERA DA DEMOCRACIA

O gestor público é responsável pela administração do Estado, nos seus mais diferentes níveis - Município, Estado ou União. Entre suas funções, está a garantia do bem-estar social e da ordem, através da boa condução dos recursos públicos. Contudo, como foi visto anteriormente, novos paradigmas estão surgindo na esfera pública, o modo de governar passa a ser repensado e a descentralização política ganha proporções cada vez mais significativas. Dessa forma, conforme afirma Duarte, a comunicação pública passa a exercer seu papel original, colocando “a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito

a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e co-responsável” (2007, p.61).

Em nível municipal, foco dessa pesquisa, essas mudanças aparecem de forma mais clara e expressiva. Fossatti (2006) atenta para a inclusão de ambientes participativos e atividades de comunicação no espaço municipal como fatores importantes desses novos paradigmas:

A interação das funções administrativas pode ser vista como um processo estruturado residente na gestão da esfera pública dos municípios. No entanto, cabe ainda considerar novos fatores conjunturais que ultimamente aportaram na esfera pública: os novos paradigmas do setor público, envolvendo descentralização dos governos locais, os ambientes participativos e as atividades de comunicação no espaço municipal. (2006, p.20)

A população deve reconhecer nos governantes a efetividade das políticas públicas, ou seja, o meio capaz de promover o desenvolvimento sustentável do município nas áreas de saúde, educação, segurança, cultura, entre outros. Para Gonzaga e Rangel, a organização municipal deve trabalhar a serviço da comunidade:

Os Municípios têm o papel de agrupar num mesmo território cidadãos que mantenham relações comuns de localidade, trabalho e tradições, sendo ainda submetidos ao domínio de um poder local, que tem por função mais rudimentar tentar solucionar os problemas da comunidade e defender seus interesses comuns. (apud FOSSATTI, 2006, p.21)

Se o principal objetivo do gestor público municipal é defender os interesses comuns de seus munícipes, é imprescindível que ele esteja próximo de sua comunidade, garantindo ambientes interativos para com a mesma. Não mais é possível executar a governança de gabinete. A evolução da política mostra que cada vez mais o povo anseia pela execução do seu direito de cidadania. Até os ditos menos politizados desejam e devem ter voz. Castells sugere a existência de um novo cidadão, “que tem mais conhecimento da sua realidade por estar cada vez mais ligado ao poder local, ter mais proximidades com o problema faz esse cidadão construir um novo estado local” (apud FOSSATTI 2006, p.35). Para Fossatti, esse é o processo da democratização, que ganhou força na década de noventa, quando o

poder deixa o confinamento da burocratização e ganha a perspectiva da descentralização, tendo como justificativa a equidade - oportunidade de todos exercerem sua cidadania. O autor ainda afirma que:

vive-se a fase denominada “Administração Pública Gerencial”, cujo imperativo na administração responde pelo enfoque no cidadão, nos resultados e na descentralização dos serviços.

Pode-se inferir que a década de noventa foi significativa para a Administração Pública, uma vez que nesse período houve a investida do governo em novas mediações tecnológicas, capazes de viabilizarem o acesso à rede informatizada na esfera pública, permitindo o processo de interação do cidadão com os vários órgãos prestadores de serviços públicos. (2006, p. 25)

Como o autor descreve, começa a haver uma nova lógica entre Estado e cidadão: um passa a responder como contribuinte, o outro como agente regulador. Ou seja, o povo abandona o papel de mero eleitor e pagador de impostos e passa a exercer sua cidadania - questionando o rumo do Estado e reivindicando melhorias; enquanto o Estado controla essas demandas e aplica as verbas públicas de acordo com as prioridades expostas pelos cidadãos. Como afirma Lévy, o “ideal democrático não é a eleição de representantes, mas a maior participação do povo na vida da cidade” (1998, p.64). Dessa forma, vem-se abrindo progressivamente os espaços de participação popular, eleitores e eleitos encontram-se cada vez mais próximos e afinados na intenção de desenvolver a democracia. Isso porque, segundo Bobbio, “o índice do desenvolvimento democrático não pode ser relacionado ao número de pessoas que tem o direito de votar, mas ao aumento do número de instâncias e espaços em que o cidadão pode participar como eleitor e ser eleito” (1997, p.56). Mouffe complementa afirmando que “a democracia não deve temer novos espaços de participação, ao contrário, deve multiplicar infinitos espaços, através dos quais as relações de poder possam estar sujeitas a diferentes constatações” (1999, p.93).

É sob esse viés que percebemos o papel fundamental da comunicação nesse processo. Segundo Fossatti, a comunicação encontra-se como o nexos causal que garantiu legitimidade ao processo de descentralização e participação que integra o município e o cidadão. Seu planejamento facilita o campo de negociação entre as

partes, onde são debatidas as questões públicas e tomadas as decisões democraticamente legítimas. A comunicação é o elo capaz de desenvolver a consciência de participação e cidadania na população que se encontra desacreditada ou alienada quanto à vida pública. Cabe a ela recuperar a identificação e a valorização da cultura local. Sabendo comunicar-se, o governo poderá gerar nos seus eleitores o sentimento de pertencimento e de co-responsabilidade, trazendo-os como aliados para o desenvolvimento da região.

Cada vez mais, a informação deve ser acessível a todos, pois é exigido ao Estado total transparência de seus atos. Segundo Duarte, a informação pode ser trabalhada em diversas categorias, sendo duas delas fundamentais nesse processo:

**De utilidade pública:** sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas de seu interesse.

**De prestação de contas:** dizem respeito à explicação sobre decisões políticas e de uso de recursos públicos, viabilizando o conhecimento, a avaliação e a fiscalização. (2007, p.62)

Entretanto, informar não é o único fator, para que haja comunicação. É preciso ir além da transmissão de dados, através da troca e da interação. Despertar os cidadãos para a participação implica também em despertá-los enquanto avaliadores do serviço público e, portanto, seguidores de todos os passos do governo. Torna-se, então, necessária a cobertura de todos os atos oficiais, ampliando o espaço de comunicação e, assim, permitindo a prática de relações presenciais e não-presenciais da população, como expõe Fossatti:

Nesse contexto deve-se pensar o cidadão como ator que se relaciona com diferentes públicos, tanto na esfera local quanto na escala global. Assim como a “descentralização” passou a ser uma dimensão importante do novo paradigma do setor público, a dimensão “relação” passa a se inscrever como um fator relevante no processo de comunicação da esfera pública local. (2006, p.34)

Dessa forma, é preciso que se criem instrumentos de diálogo, que contribuam como incentivadores do processo de descentralização política e criação de relacionamentos. Segundo Duarte:

os instrumentos de diálogo caracterizam-se por estabelecer instâncias de interação no âmbito de cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos, encaminhamento na busca de soluções. Incluem-se aqui os mecanismos de comunicação informal, inclusive ambientes, para a troca de idéias e informações. Os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo, co-participantes nas decisões e nas mudanças e comprometidos com os resultados do esforço. (2007, p.65)

Ou seja, os instrumentos de diálogo possibilitam aos públicos a inserção no ambiente institucional, deixando ao seu dispor todas as suas informações de interesse e captando sua opinião como fator fundamental para o desenvolvimento corporativo. Vale ressaltar, todavia, que o excesso de informação, bem como a sua falta, pode ser prejudicial à imagem da organização, caso não seja devidamente trabalhada. Kunsch lembra que de modo geral as organizações:

como fontes emissoras de informação para seus mais diversos públicos, não devem ter a ilusão de que todos os seus atos comunicativos causam os efeitos positivos desejados ou são automaticamente respondidos e aceitos da forma como foram intencionados. É preciso levar em conta os aspectos relacionais, os contextos, os condicionamentos internos e externos, bem como a complexidade que permeia todo o processo comunicativo (2003, p.72)

Por isso, ressalta-se que não basta apenas lançar as informações como notícias, é preciso que se estabeleça o controle e a retroalimentação da comunicação; o que só ocorre se a mesma for pensada como um processo complexo, que deve ser minimamente planejado e continuamente avaliado. Franca Faccioli entende que “visibilidade e publicidade [...] não compreendem, necessariamente, um fluxo comunicativo. O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz não atua em um processo de comunicação com eles” (apud KUNSCH 2007, p.218). Ou seja, o Estado que se preocupa somente com a transmissão de informações, não está ciente da importância de criar relacionamentos bilaterais para com seu público. É nesse sentido que se encontra o fracasso de muitas ações de comunicação. Torquato afirma:

Está esgotado o ciclo do processo de comunicação restrito à operação clássica de Assessoria de Imprensa, cujo fundamento é a cobertura de atos rotineiros o autor sugere o Marketing político para

ampliar as pontes de comunicação, prestar contas periódicas a criar climas de aproximação e simpatia, e abrir novos fluxos de acesso, a identificar pontos de estrangulamento nas estruturas burocráticas, a identificar anseios, expectativas e demandas sociais e, sobretudo, a estabelecer um clima de credibilidade, fatores importantes, porém mais raros. (apud FOSSATTI, 2006, p.57)

Cabe, aqui, distinguir conceitos de comunicação política e comunicação pública. Segundo uma visão instrumental do conceito de comunicação política, sua base está fundamentada exclusivamente em métodos de persuasão e manipulação. Como afirma Heloiza Helena Gomes de Matos:

A concepção instrumental coloca a Comunicação Política como um conjunto de técnicas usadas por políticos e governantes para seduzir e manipular a opinião pública. Neste eixo também podem ser incluídas a comunicação governamental e sua estratégia recorrente de abordar a sociedade pela via da propaganda ideológica e/ou institucional; tais fronteiras nem sempre são fáceis de delimitar. (in ORGANICOM, 2006, p.67)

Por outro lado, a comunicação pública aproxima-se da visão ecumênica da Comunicação Política, uma vez que se interessa pelo processo de troca entre os públicos - Estado e população. Segundo Heloiza de Matos:

A concepção ecumênica de Comunicação Política é entendida como processo interativo, incluindo a troca de informações entre atores políticos, a mídia e o público. Configura-se muito próxima de uma representação sistêmica, característica do funcionalismo. O que conta é a circulação de informações entre atores envolvidos, independentemente das forças sociais e da cultura política que permeiam o ambiente. (in ORGANICOM, 2006, p.69)

Ou seja, sua função é difundir informações e garantir o debate sobre as questões sociais, independente de bandeiras partidárias. Através da comunicação pública, os governantes relacionam-se com o povo enquanto Estado e não enquanto Partido Político, ao contrário da comunicação política instrumentalista - identificada com o marketing político. Resumindo essa articulação entre comunicação política e pública, a autora afirma que:

A comunicação pública se articula com a comunicação política na esfera pública, como local de interação social de todos os agentes e interesses envolvidos. Nesta esfera, transitam recursos humanos (cidadãos, políticos, eleitores), físicos (suporte da comunicação

massiva, tecnologias interativas e convergentes), econômicos (capital, ativos em geral), comunicacionais (discursos, debates, diálogos estruturados dentro e fora das mídias massivas e recursos interativos). A questão central é saber, nesta esfera de relações, o que se busca e o que é obtido: o poder está sempre em jogo, mas só os temas e interesses comuns dizem respeito à Comunicação Pública. (in ORGANICOM, 2006, p.71)

Por garantir esse sistema de duas vias da comunicação a atingir seu objetivo, a comunicação pública necessita de planejamento cauteloso. Lançar-se em novos meios de comunicação de forma não planejada também se torna uma ameaça. O despreparo de alguns profissionais e o anseio por resultados imediatos fazem com que cada vez mais os governos se lancem em mídias alternativas – principalmente virtuais, sem o estabelecimento prévio de metas e objetivos que se pretende atingir com o canal. São criadas assim, fontes de interação para com o público, sem que anteriormente sejam mensuradas as conseqüências que se pode gerar. Dessa forma, a organização acaba se deparando com questionamentos aos quais não esta apta a responder e, o que se percebe nesses casos, é que a omissão é tão prejudicial quanto à prestação de contas inadequada. Ou seja, aventurar-se nos meios de comunicação sem o preparo ou o apoio de profissionais qualificados, acaba sendo um processo suicida para a instituição.

Assim, é necessário que antes de propor novos canais de comunicação, sejam executadas pesquisas que possibilitem visualizar os níveis de satisfação do público e as formas pelas quais estão dispostos a interagir com a instituição. O comunicador tem a responsabilidade de identificar no público sua forma de agir e pensar, seu contexto, sua cultura para, então, traçar as estratégias de abordagem, com foco no sucesso da ação. Somente reconhecendo essas características no público, os gestores poderão moldar sua instituição para atender suas demandas efetivamente, estabelecendo linhas de compreensão e aceitação entre as partes.

Kunsch afirma que “a ativação dos processos de comunicação das instituições muda profundamente as relações entre o Estado e os cidadãos porque cobra respostas de relacionamento e de troca em um contexto sempre caracterizado pela dimensão da autoridade” (2007, p.219). Por isso, é fundamental que o Estado, enquanto autoridade, esteja preparado para atender as expectativas do seu público

– sua credibilidade depende do grau de segurança com o qual se porta perante as reivindicações e questionamentos do povo. Como expõe Leroy:

Os líderes prudentes ouvirão a voz de seus seguidores. Na verdade, criarão tal atmosfera aberta onde as pessoas terão liberdade de falar e poderão facilmente se aproximar. Se fizerem assim, abrirão as portas para uma riqueza de informações. Isso estimula o crescimento por parte do líder e uma maior eficiência nas tarefas. Em troca, ajuda a manter um alto nível de entusiasmos e motivação. (2003, p. 36)

Ou seja, a liderança democrática destaca-se não só por sua competência em gestão, mas principalmente pela sua grande capacidade de diálogo. O seu diferencial está na participação de seus públicos, como agentes ativos e capazes de contribuir com o ambiente organizacional, maximizando a visão dos gestores. Em outras palavras, pode-se afirmar que a liderança democrática, a qual se refere Leroy, motiva seus colaboradores e usa suas idéias, opiniões e críticas para o bem do próprio negócio. Margarida Kunsch sintetiza esse processo de codependência entre comunicação estatal e cidadania:

Antes de tratar da comunicação estatal, é importante lembrar que a comunicação pública, em seus diversos processos, envolve atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, visando à promoção do crescimento civil e social. Seus objetos são temas de interesse geral e sua finalidade é contribuir para a realização de tal interesse. Os atores que divulgam esta modalidade de comunicação são, em primeira instância, os sujeitos institucionais - o Estado e as suas administrações -, na perspectiva de promover transparência e maior eficácia das ações dos poderes públicos, mas também de sensibilizar os cidadãos para o envolvimento nos problemas de maior significado para o desenvolvimento civil da sociedade. (2007, p.217)

Percebe-se aqui a necessidade de construir relacionamentos sólidos entre os gestores do Estado e a população. Somente através da lapidação desse relacionamento, conforme exposto a seguir, é possível se estabelecer o ambiente de transparência e credibilidade necessário à pontencialização dessa união em prol do desenvolvimento público da sociedade.

## 2.3 COMUNICAÇÃO E RELACIONAMENTO

Como visto anteriormente, a comunicação pública, por buscar a interação entre o Estado, a população e a esfera midiática, encontra força no conceito de relacionamento. O termo relacionamento origina-se do latim *relatum*, de onde vem *relatio*, que significa o ato de fazer referência a outro, direcionar-se a outro. Segundo Fábio França:

A partir desse conceito lógico de relação, pode-se entender que relacionamento, no sentido comum, significa o ato ou efeito de relacionar(-se); capacidade em maior ou menor grau de manter relacionamentos, de conviver bem com os outros, de estabelecer vínculos oficiais, permanentes ou não, com objetivos bem definidos. (2009, p.214)

Acrescenta-se que o ato de se relacionar, implica que haja a interação de duas ou mais partes em prol de um objetivo comum. Institucionalmente, os relacionamentos a serem construídos são diversos, uma vez que a organização depende de vários públicos para garantir sua sobrevivência – sejam eles clientes, investidores, fornecedores, contribuintes, governantes, entre outros -, independentemente do setor em que atuam. Contudo, essa diversidade de públicos traz para a organização dúvidas de abordagem e, se ela não estiver capacitada para identificar as particularidades de cada segmento, os relacionamentos tendem a não se estabelecer de forma satisfatória. Para tanto, Grunig (2009) refere-se à importância do profissional de relações públicas agindo estrategicamente na construção e manutenção dos sistemas de relacionamentos organizacionais. Segundo ele, os relacionamentos dados de forma simétrica ou assimétrica, necessitam ser gerenciados e monitorados nas suas mais variadas modalidades, para que apresentem resultados efetivos e recíprocos. França afirma que:

Não há profissional de Relações Públicas que ignore que são múltiplos e de muitos tipos os relacionamentos das organizações com as partes interessadas, e que a arte do exercício da profissão está em conhecer e aplicar as melhores técnicas de estabelecer a arquitetura relacional ou a articulação das inter-relações com os multipúblicos. (...) não basta, porém, apenas estabelecer os tipos de

relação, necessário se faz ainda determinar os objetivos que com elas se quer alcançar e as expectativas da organização e dos públicos no estabelecimento de suas interações. (2009, p.215)

Nenhuma ação estratégica é dada sem elaboração clara e direta de objetivos a serem alcançados. Caso contrário, a instituição estará mergulhando em ações sem propósito e fadadas ao fracasso. Em outras palavras, caso não sejam definidos os rumos e metas que se pretende atingir ao se estabelecer determinadas relações, corre-se o risco de enfraquecer os elos gradativamente e, assim, desfazer os meios de interação entre ambas. A relação passa a não ter um propósito, e as partes retrocedem, existindo isolada e independentemente.

França classifica os relacionamentos quanto à frequência e ao modo como ocorrem: múltiplos (de maneira regular com numerosos indivíduos, como em áreas governamentais), diversos (quando são diferentes entre os públicos, como entre acionistas, clientes e investidores), interatuantes (quando há determinação em modificar a outra parte, como em relacionamentos sindicais); quanto à interpessoalidade: singulares (entre dois indivíduos), coletivos (muitas pessoas) ou mistos (quando um dos termos é um indivíduo e o outro é uma coletividade, grupo social); quanto ao tempo: efêmeros, duráveis ou permanentes; quanto à qualidade: compartilhados (quando as partes fundamentam-se nos mesmos valores e objetivos, almejando o desenvolvimento conjunto) ou mutuamente benéficas (pretendendo obter vantagens, sistema ganha-ganha); por fim, quanto à relação social: bilateral (influência recíproca das duas partes) ou unilateral (apenas um é influenciado). É importante ressaltar que nenhuma dessas classificações são excludentes, visto que contemplam diferentes aspectos do relacionamento estabelecido. Todavia, como afirma Grunig (2009), é preciso atentar para que haja cordialidade entre as partes, caso contrário, o relacionamento poderá se tornar detrator da imagem da instituição.

Na gestão pública, de acordo com a classificação vista, o ideal é que os relacionamentos para com os eleitores sejam dados de forma múltipla, mista, permanente, compartilhada e bilateral. Ou seja, os governantes que resgatam o conceito de democracia semi-direta devem propor para seus cidadãos a interação em prol do desenvolvimento da sociedade como um todo. Para tanto, é fundamental

que os mesmos se co-relacionem continuamente, tendo a mesma capacidade de voz (poder de opinião) e cooperando mutuamente na busca por resultados comuns.

Para Grunig, entretanto, a classificação principal para contemplar os modelos de relações públicas advém da matemática, através dos conceitos de assimetria – segundo Ferreira (1993), quando dois elementos de um mesmo conjunto podem não expressar a mesma relação entre um e outro - e simetria – quando ambos expressam a mesma relação. Para a comunicação, o autor classifica como relacionamentos assimétricos os executados pela assessoria de imprensa, que trabalha com o caráter informativo e não oferece o mesmo poder de resposta à população. Os relacionamentos assimétricos de duas vias como modelos de persuasão científica, com o uso de pesquisa e melhor elaboração das mensagens. Por fim, o modelo simétrico de duas vias, baseado na utilização da comunicação enquanto mediadora, administradora de conflitos e gestora do entendimento dos públicos estratégicos – modelo mais aproximado à área de relações públicas. Segundo Grunig, “esse posicionamento fundamenta-se na teoria situacional dos públicos, que está baseada na interdependência e no envolvimento maior ou menor dos públicos com a organização e nos vínculos estabelecidos” (2009, p.217).

Abrindo canais para a participação popular, o Estado estabelece canais de comunicação que compreendem o modelo simétrico de duas vias, pois passa não apenas a transmitir mensagem à população, mas também a receber sua resposta. Respostas essas que, por sua vez, se dão de forma quase instantânea, como num diálogo transparente e direto entre órgão público e cidadãos, o que permite o direito de contra-respostas e ações compartilhadas, diferente de modelos assimétricos praticados anteriormente nas gestões públicas.

Contudo, para que a organização seja capaz de estipular relacionamentos saudáveis para com seu público externo, é importante que, primeiramente, esteja em harmonia com seu público interno. No caso de órgãos públicos, é fundamental que os componentes do governo tenham a mesma percepção ideológica – o que não quer dizer mesma bandeira partidária, apenas anseios semelhantes e objetivos em comum que permitam utilizar uma mesma linguagem. Como afirma Cees van Riel, é preciso que haja:

um instrumento de gestão por meio do qual toda forma de comunicação interna e externa, conscientemente utilizada, está em harmonia tão efetiva e eficaz, enquanto for possível, para criar uma base favorável para as relações com os públicos dos que a empresa depende. (apud FRANÇA, 2009, p.221)

Caso não haja harmonia entre os entes da organização, a disparidade do discurso da mesma afetará diretamente a imagem que ela construiu. Ou seja, a instituição enquanto todo deve se manter firme e absoluta no seu pensar e agir, para que garanta credibilidade ao seu posicionamento perante os demais públicos. Todavia, para que haja o equilíbrio interno, é preciso que a instituição tenha canais abertos de diálogo não só externamente, quanto internamente, para que possa expor suas idéias e estratégias e também ouvir e compreender seus funcionários, tomando decisões conjuntamente.

Dessa forma, para que a organização tenha sucesso, precisa pensar todos seus relacionamentos simultânea e interdependentemente. Como afirma França:

As políticas de relacionamento devem ser definidas a partir, portanto, da macroestratégia da organização e devem atingir, na prática, a relação específica com cada público. Os relacionamentos corporativos não acontecem de maneira isolada – a organização procura interagir com todas as partes interessadas de maneira simultânea e contínua. Mas, a interação com cada público é diferenciada, feita com maior ou menor intensidade, de acordo com a sua importância para a organização; precisa, porém, ser trabalhada conjuntamente, pois sempre representa importante parcela para a obtenção dos resultados corporativos. (2009, p.222)

Pode-se afirmar que a organização deve ser trabalhada como um organismo vivo, no qual todas as células devem funcionar positivamente para que o organismo no todo tenha saúde. Por isso, como expõe França, é fundamental que a instituição saiba identificar e qualificar os públicos que a fazem sobreviver de forma bem-sucedida. E, a partir do relacionamento criado com esses públicos, criam-se os interlocutores da organização que legitimam a identidade institucional. Nesse ponto, o autor abre a questão para a necessidade de atingir o público como um todo ou somente uma parcela representativa:

Embora os relacionamentos devam ser feitos com a empresa como um todo completo, não será necessário estabelecer relações com o universo de públicos, mas somente com aqueles os quais depende

para o desenvolvimento de seus negócios e de sua consolidação nas comunidades e nos setores onde opera.

A estratégia maior dos relacionamentos é o diálogo, ou seja, a capacidade que tem as partes de ouvir e entender seus pontos de vista, ainda que diversos, para se obter o consenso sobre um ponto comum a ser atingido ou para tomar uma decisão contrária. (2009, p.225)

Embora se saiba que atingir o universo de públicos seja uma difícil missão, a busca pela parcialidade representativa deve ser alvo somente das empresas privadas. No caso da gestão pública semi-democrática, o campo de ação deve buscar contemplar os mais diferentes públicos e, mesmo aqueles que não estão aptos a participar em primeira instância devem ser cativados pelos gestores. Isso porque a democracia semi-direta pressupõe a participação ativa do maior número de pessoas possível, pois cada um é dono de uma visão diferente acerca do ambiente no qual está inserido, e é parte dos seus direitos e deveres enquanto cidadão agir para o desenvolvimento do mesmo. Nesse caso, a representatividade já é composta pelos gestores eleitos que tomarão as decisões finais. Repassar a novos representantes sociais o papel de se comunicar com esses gestores eleitos, seria incluir no processo democrático mais uma etapa de mediação, na qual as demandas podem sofrer alterações. Quanto mais diretamente ocorrer a comunicação entre cidadão e Estado, mais plena será a democracia e mais satisfatórios serão seus resultados. Portanto, esse é um espaço no qual se deve atentar para a elaboração de projetos e ferramentas nas quais os relacionamentos tornem-se cada vez mais próximos, duradouros e abrangentes

### 2.3.1 Ferramentas de Comunicação Aproximativa - Produção de Eventos

Apesar do que se diz, a produção de eventos não é algo simples e maniqueísta. Como todas as ferramentas de comunicação que pretendem a

aproximação de públicos distintos, essa necessita de olhares atentos e ações cautelosas, uma vez que envolve pessoas de origens e vivências diferentes. Por essa razão, Giácomo reforça a necessidade da atividade ser ligada à área das relações públicas. Para ela, “esse fato está relacionado com a condição de estrategista da comunicação que o profissional dessa área deve possuir” (1997, p. 45). Simões também se reporta a eventos como importante instrumento de relações públicas: “É um acontecimento criado com a finalidade específica de alterar a história da relação organização-público, em face das necessidades observadas. Caso ele não ocorresse, a relação tomaria rumo diferente e, certamente, problemático” (1995, p.170). Acrescenta-se, ainda, que, caso não seja planejado por profissionais competentes, capazes de identificar a convergência de interesses entre o público e a organização, o evento estará da mesma forma fadado ao fracasso e, portanto, o relacionamento será igualmente problemático.

Eventos institucionais são classificados por autores como elemento da comunicação dirigida aproximativa, uma vez que pretendem o estabelecimento de relacionamentos sólidos entre os diferentes públicos. Para Fortes, as ferramentas de comunicação dirigida aproximativa são eficientes, pois:

Criam, igualmente, pela natureza desses genuínos veículos de relacionamento, amplas condições para a participação programada dos grupos, por facultar à organização conhecer até pessoalmente os seus públicos. Destacam-se pelas grandes possibilidades de uso interno, externo e misto para obter resultados de conceito institucional, constituindo-se como uma autêntica tecnologia da área de Relações Públicas. (2003, p.328)

Ressalta-se que mais do que o conhecimento dos públicos, gera o reconhecimento, ou seja, essas condições programadas as quais se refere o autor, permite a valorização daqueles com os quais a organização se relaciona. Ao criar esse espaço, estima-se que haja a participação efetiva e a interação entre instituição e comunidade, e não apenas a existência de ambas separadamente. Nesse sentido, sua execução permite não só o reconhecimento entre as partes, mas também o que Simões denomina de negociação. Para ele:

A negociação refere-se ao encontro efetuado entre organização, representada por seus dirigentes ou, às vezes, por um especialista no assunto, com a finalidade de negociar a solução de um problema, com um público ou segmento de público, também representados por uma ou mais pessoas. (1995, p. 164)

Ou seja, o principal objetivo é desenvolver o diálogo. Substituem-se os antigos métodos de comunicação massiva e persuasiva e abre-se, então, espaço para a troca. Com esse novo modelo de pensamento, todas as partes devem ganhar e, portanto, todos são donos de alguma forma de poder.

Expõe-se, ainda, que alguns eventos – como o Projeto Prefeitura na Rua, objeto de análise da presente pesquisa -, enquanto ferramentas de comunicação dirigida aproximativa, podem ser subclassificados como eventos de Extensão Comunitária. Ao expor o conceito de Extensão Comunitária, Fortes analisa a importância do comprometimento social e da inserção de meios de comunicação que possibilitem a troca de informações e solicitações comunidade/organização – negociação. Para ele, “Qualquer instituição é parte de uma comunidade e, por isso, deve levar suas posições à discussão da população e ouvir reivindicações que a afetam” (2003, p. 340). Sua análise leva em consideração fundamentalmente empresas de ordem privada, contudo, não deixa de ser uma premissa facilmente aplicada a órgãos do primeiro setor. Todavia, ressalta que se deve atentar para que essas ações não se tornem algo meramente assistencialista, a construção de um contexto melhor deve partir de ambos os lados, exigindo esforço e colaboração mútua. O papel do órgão é estimular a vida comunitária e não maquiagem seus problemas, caso contrário as ações podem ser percebidas como mal-intencionadas – no caso do primeiro setor, como ações meramente eleitoreiras.

Para que o evento seja classificado como ferramenta aproximativa eficiente, é imprescindível que, primeiramente, os objetivos e metas a serem atingidos sejam bem delimitados. Como destaca Fortes, “é o objetivo que faz o evento e não o contrário” (2011, p.17). Traçar os objetivos e as metas a serem atingidas, garante ao profissional da organização a visão mais abrangente das decisões a serem tomadas, caso contrário, será apenas mais uma ferramenta desperdiçada. A definição dos

objetivos é fundamental para a seleção do espaço, do tipo e da periodicidade do evento.

Tendo cumprido essa etapa, e para que esse objetivo seja executado com êxito, o planejamento das demais ações é fundamental. Segundo Fortes:

promover um evento não é tarefa que se possa realizar sem sistematização. Trata-se do desenvolvimento de um pensamento complexo que envolve finalidades comerciais, no caso do marketing, e também de avaliação da disposição das pessoas para o diálogo e o entendimento, no caso das Relações Públicas. (2011, p. 16)

Em outras palavras, cabe ao profissional saber o nível de interesse dos públicos em interagir com a organização, seja ela pública ou privada, e a melhor forma de abordá-lo. Os meios utilizados não devem transcender os limites que o receptor está predisposto a estabelecer em primeira estância. O relacionamento deve ser criado de forma gradual - como um processo -, caso contrário poderá fracassar, causando o sentimento de repulsa a determinado produto ou serviço. Para isso, ressalta-se mais uma vez que a participação do relações públicas torna-se essencial, pois é o profissional capacitado para reconhecer tais características do público e adaptá-las da melhor forma possível ao encontro de seus desejos e anseios. Após o reconhecimento do público-alvo, poder-se-á estipular o melhor formato de evento a ser trabalhado. Segundo Kunsch,

A importância da realização de um evento esta sobretudo no aproveitamento do instante, do ambiente ou da presença de pessoas, pois dessa atitude resulta a impressão final. O evento, quando bem planejado e executado, criará fatalmente um conceito positivo para organização que o promove. (2003, p.386)

Nessa perspectiva, a comunicação público/organização é o ente principal e deve ser conduzida com maestria, para que haja a construção de relacionamentos sólidos entre os mesmos. Acrescenta-se ainda, que se deve manter a atenção nos segmentos de público com os quais se quer trabalhar, pois, segundo Fortes, “não são todas as pessoas de uma faixa populacional singular que exprimem perfis iguais ou estados de expectativas semelhantes” (2003, p. 208). Necessita-se, portanto, de coerência entre o discurso praticado e a pré-disposição do público ao qual se pretende captar.

Sabe-se, também, que a organização de eventos institucionais, sejam públicos ou privados, exigem a aplicação de um conjunto de regras protocolares, mesmo que implicitamente. Entretanto, cabe ao organizador equilibrar a aplicação dessas regras, para que não vá de encontro à proposta inicial do projeto, ignorando o tipo de linguagem ideal ao público de interesse. No caso de eventos mais populares, que visam maior identificação e aproximação para com o público, tendem a ocorrer de forma mais informal, deixando subentendidas as regras protocolares, ao contrário de eventos militares, por exemplo. Waldyr Fortes torna essa idéia concreta com o seguinte pensamento:

Cerimonial é o conjunto de formalidades regidas por lei, tradição e cultura que devem ser observadas em qualquer evento, seja público, seja privado. É essencial frisar que o serviço de cerimonial não deve ser confundido com a organização de eventos. Esta exige um plano específico, bem como uma série de procedimentos técnico-administrativo diferentes daqueles do cerimonial. Ele, por sua vez, requer atitudes no sentido de se cumprirem as regras conforme a necessidade do momento, adequando-se à situação. (2011, p. 52)

Não existe manual para produção de eventos que possa ser seguido passo a passo, pois cada um é único. Ressalta-se que o evento só terá sucesso enquanto ferramenta aproximativa se as idéias propostas forem transmitidas, aceitas, executadas, ouvidas e compreendidas, como destaca Fortes (2011, p. 20). A evolução da comunicação permite saber que jamais se obterá sucesso pensando somente do lado do sujeito transmissor da mensagem, uma vez que o receptor tem igual capacidade de interpretação e atuação. Dessa forma, deve-se estipular um posicionamento capaz de admitir interferência, ou seja, de agregar novos conhecimentos e se adaptar a eles de forma a transcender limites a fim do bem comum.

As ferramentas de comunicação devem ser utilizadas não só em benefício daquele que a explora, mas também dos públicos ao qual se dispõe atingir. Ainda segundo Fortes, pode-se afirmar que a comunicação dirigida deve funcionar como um mecanismo que, quando acionado, possibilita a compreensão mútua entre os interessados. Para ele, o evento é uma das principais ferramentas capaz de satisfazer essa premissa, uma vez que enfoca diretamente o participante do evento,

ao mesmo tempo em que reforça a imagem do promotor. Todavia, para que isso ocorra é imprescindível que se mantenha uma linha de linguagem acessível a todos envolvidos – isso deve ser aplicado tanto à linguagem verbal quanto à visual.

Nesse sentido, deve-se focar o evento como instrumento de comunicação dirigida, pois, apesar de atingir um grande número de pessoas, tende a selecionar, mesmo que indiretamente, nichos da população com interesses e linguagens afins. Segundo os autores Vasconcelos e Oliveira, “na comunicação dirigida comunicador e receptor se identificam. O código empregado é o mais adequado para ambos, o conteúdo é destinado a perdurar no tempo e as mensagens são programadas para atingir toda a audiência” (apud KUNSCH 2003, p. 187). Waldyr Fortes ratifica esse pensamento quando expõe: “O conteúdo da mensagem da comunicação dirigida é totalmente adequado ao receptor, nos termos, na linguagem, nas imagens e nas formas de respostas para complementar o esquema da comunicação” (2003, p.238). Assim, seu formato, disposição, organização e tempo de duração devem ser todos planejados para que o público se mantenha conectado a todo instante com o que lhe é apresentado. Mais do que entendimento, a comunicação dirigida que visa à construção de relacionamentos sólidos entre público e organização, deve causar interação, ou seja, deve despertar o interesse para a troca contínua de idéias. Nesse sentido, Cândido Andrade afirma que:

A comunicação dirigida tem, portanto, a finalidade de transmitir, conduzir e algumas vezes recuperar informações, para estabelecer comunicação limitada, orientada e freqüente com selecionado número de pessoas homogêneas e conhecidas patenteando-se as condições básicas à constituição de um relacionamento efetivo com os públicos. (2003, p.239).

Para que essa ferramenta atinja com sucesso o objetivo de construir relacionamentos efetivos entre organização e público, é necessário que seu processo de execução seja constantemente controlado e avaliado. Como será exposto a seguir, a avaliação é uma etapa fundamental para o sucesso da comunicação, sendo o meio para a correção de pequenos ruídos originados durante o percurso de implantação dos projetos.

### 2.3.2 Análise e avaliação de resultados em comunicação

Nota-se que a preocupação com a construção de relacionamentos duradouros e transparentes aumenta gradualmente a cada dia, fazendo com que a comunicação se aproprie de espaços estratégicos dentro das organizações. Entretanto, como coloca Paulo Brunet (2008), tudo que é estratégico precisa apresentar resultados concretos. Apesar do diferencial causado por estratégias de comunicação eficientes, na hora em que as instituições dividem seu capital de investimento, muito pouco se destina a essa área – principalmente de relações públicas. Isso se dá pelo fato de não se conseguir mensurar financeiramente o retorno exato de ações enquanto profissionais da área. Para exemplificar, é muito mais fácil para os gestores assimilarem o seu lucro e/ou benefício às campanhas de *marketing*, pois é algo “instantâneo” e as ações de comunicação demandam maior estudo e o resultado efetivo é dado em longo prazo. Ninguém constrói relacionamentos fiéis da noite para o dia, é preciso que se criem alicerces e que estes sejam reparados diariamente, pois o contexto social de uma organização e de seus públicos está constantemente em mutação.

Para fundamentar a importância das ações de comunicação e mostrar o quão efetivos são seus resultados, é preciso que se estabeleçam formas de avaliação contínuas, que apresentem não só resultados quantitativos, mas também qualitativos do processo. E, não obstante, devem ser englobados nessa avaliação todos os públicos envolvidos. Considerando a produção de eventos, objeto da pesquisa, Fortes destaca que:

Devem-se considerar os resultados dos instrumentos elaborados e aplicados perante todos os públicos envolvidos, no intuito de identificar os pontos fortes e fracos do evento; deve-se também avaliar seu conteúdo técnico e científico; identificar o perfil dos públicos que compareceram; avaliar a qualidade dos serviços prestados; avaliar aos check-lists e cronogramas; e verificar se os objetivos propostos no planejamento foram alcançados. É necessário

ainda verificar o orçamento, os investimentos e os custos. (2011, p.59)

Dessa forma, uma análise meramente quantitativa, sobre o número de participantes do evento, por exemplo, torna-se falível, uma vez que não possibilita identificar a forma com que se deu essa participação. Por se tratar de ferramentas dirigidas aproximativas, com foco preciso no estabelecimento de relacionamentos, a qualidade torna-se fundamental para o sucesso, deixando a quantidade em segundo plano, o que nem sempre é aceito ou compreendido por profissionais de outras áreas.

Segundo Fortes, programas de relacionamento instituídos através da prática das relações públicas implicam na aplicação de estratégias de controle e avaliação complexas, onde os resultados não são percebidos através de levantamentos numéricos. Como expõe Andrade, “os números alcançados podem ser importantes e expressivos, mas é decisivo verificar se as atitudes e opiniões dos públicos se alteraram em face dos programas cumpridos” (apud FORTES, 2003, p.367).

Todavia, para identificar resultados não quantitativos, deve-se ter a clareza total dos objetivos pretendidos. A partir de então, avalia-se o trabalho executado, segundo Fortes, através de uma escala de valores que contextualize e dimensione a opinião gerada no público a partir da ação de comunicação. Como cita Penteado, “a determinação do sucesso ou fracasso de um trabalho de Relações Públicas está na relação estreita e direta com a precisão com que os seus objetivos foram esclarecidos” (apud FORTES, 2003, p.368).

Ressalta-se ainda que, para garantir maior excelência nos resultados, os profissionais não se limitem as práticas avaliativas após a execução dos projetos, mas também criem o hábito de acompanhamento das atividades. O controle garante que possíveis falhas no percurso sejam identificadas e reparadas antes que possam interferir negativamente no processo. De acordo com Fortes, “o que se pretende é criar um espaço de tempo em que ainda é possível fazer alterações no plano de Relações Públicas, sem as quais os resultados pretendidos poderiam ficar comprometidos, trazendo conseqüências conceituais negativas” (2003, p.369). O autor complementa afirmando que, para que se possa garantir o controle, é

fundamental que haja documentos identificando os objetivos, os recursos e o cronograma do projeto para que se siga como base.

Concluindo o ciclo, a avaliação retoma técnicas aproximadas ao processo de pesquisa que precede o projeto. Segundo Andrade, a etapa de avaliação:

compreende as mesmas tarefas consignadas na função de pesquisa – uma fonte permanente de informações sobre a própria empresa, sobre seus públicos, sobre as tendências sociais, políticas e econômicas, tendo em vista obter uma série de conhecimentos e informes adequados, que permitam escolher com acerto a decisão a ser tomada (apud FORTES, 2003, p.373).

Ou seja, a avaliação tem como função não só verificar a eficácia do plano de comunicação implementado, mas também ampliar o campo de visão para novos rumos da organização e criação de projetos futuros. Para isso, muitas vezes as técnicas utilizadas são as de contato direto com o público, que possam garantir o intercâmbio direto de informações entre a instituição e seus públicos de interesse.

### 3. ESTUDO DE CASO DO PROJETO PREFEITURA NA RUA

A presente pesquisa traz como eixo metodológico o estudo de caso, sendo complementado pela pesquisa bibliográfica e documental e observação participante. Segundo Yin, “o estudo de caso é uma inquietação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas” (apud DUARTE & BARROS, 2005, p.216). Ao contrário de outras técnicas de pesquisa, o estudo de caso destaca-se por considerar o contexto no qual a organização está inserida como fator determinante de suas ações e repercussões. Como complementa Goode e Hatt (1979), o estudo de caso é uma forma de olhar para a realidade social, todavia, observa-se apenas um aspecto dessa realidade, uma vez que proporciona o estudo amplo e detalhado de um único objeto.

Dessa forma, como expõem Ragin e Becker (1992), o estudo de caso não deve ser limitado à análise aleatória de um objeto. É preciso que se tenha embasamento teórico significativo para que a análise seja feita com propriedade e, assim, tornar-se legítima. Daí a necessidade do cruzamento de referências metodológicas. Ragin e Becker afirmam que:

nas ciências sociais, para que um caso exista, precisamos ser capazes de identificar uma característica única, cuja uniformidade é dada em experiências históricas concretas. Esta unidade deve ser observada, mas não tem significado em si mesma. Ela só é significativa se um observador puder referenciá-la em uma categoria analítica ou teórica. Não é suficiente observar um fenômeno social, um evento histórico ou destacar certos comportamentos com o objetivo de declará-los “casos”. Se desejarmos falar sobre um “caso”, precisamos dos meios de interpretá-lo ou contextualizá-lo em uma realidade. Um caso compõe sua uniformidade não das ferramentas teóricas usadas para analisá-lo, mas do modo como ela toma forma; nomeado como um fato social ou histórico que combina toda a sorte de elementos dentro de um conjunto de papéis sociais, uma

instituição, um movimento social, ou a lógica de ação de uma comunidade. (apud DUARTE & BARROS, 2005, p.218)

Dessa forma, buscou-se, por meio do estudo de caso, entender a importância das práticas de relações públicas, enquanto gerenciadoras de relacionamentos, no sistema político atual - no qual um novo conceito de democracia toma forma, através da democracia participativa ou semi-direta. Como objeto de pesquisa, destaca-se o Projeto Prefeitura na Rua, criado pela Prefeitura Municipal de Canoas. Sua análise, como exposto por Ragin e Becker, leva em consideração um conjunto de papéis sociais e a lógica de participação da sociedade canoense. Para que a pesquisa obtivesse legitimidade, o estudo de caso incorporou práticas de observação participante, análise documental e pesquisa bibliográfica.

Segundo Ida Regina Stumpf, a pesquisa bibliográfica é a sistematização do pensamento de autores da área, acrescidos pelas próprias idéias e opiniões do pesquisador. Para ela, é a prática de retomar os conhecimentos já obtidos sobre determinado assunto, para que se possa seguir adiante, num sentido evolutivo da pesquisa científica: “à medida que o individuo vai lendo sobre o assunto de seu interesse, começa a identificar conceitos que se relacionam” (apud DUARTE & BARROS, 2005, p.53). É importante salientar que o relacionamento de conceitos e a elaboração concisa de um quadro referencial, garante ao pesquisador legitimidade de suas idéias. Vale ressaltar que, para que isso ocorra efetivamente “convém ainda delimitar o tema no tempo e no espaço, ou seja, definir o período e a área geográfica que vai estudar. Procedendo desta forma, evitará perda de tempo em revisar fontes bibliográficas inadequadas ao seu propósito” (apud DUARTE & BARROS, 2005, p.55). Acrescenta-se também que a fonte de pesquisa deve ser crível e reconhecida como tal para garantir essa legitimidade – o pesquisador deve estar atento com a busca virtual de informações, em casos onde a fonte não é oficial. Portanto, a escolha de autores ligados a área de comunicação e gestão pública e, mais especificamente, a técnicas de comunicação aproximativa foram utilizados para legitimar o estudo de caso do Projeto Prefeitura na Rua. Projeto esse que consiste em uma ferramenta de relacionamento entre a Prefeitura Municipal de Canoas e seus cidadãos, incentivando os novos rumos da democracia no município através da participação popular.

A análise documental, por sua vez, apesar de não ser uma técnica consagrada na área da comunicação como o é nas áreas da saúde e ciências sociais, garante o resgate histórico dos personagens, dos meios de comunicação e dos períodos. Segundo Sônia Virginia Moreira,

“por ser tão abrangente e mutante, o campo da Comunicação, ao mesmo tempo em que permite aos pesquisadores a utilização de técnicas peculiares a outras áreas do conhecimento, está mais suscetível a riscos se o objeto da pesquisa não estiver prévia e claramente definido. Sob esse aspecto, a análise documental representa uma entre as técnicas disponíveis aos pesquisadores para qualificar o seu trabalho e, como tal, sobre influencia dos campos científicos que a empregam sistematicamente” (apud DUARTE & BARROS, 2005, p.270)

Assim, ao identificar e analisar documentos, é preciso que o pesquisador esteja atento a interdisciplinaridade que o contempla. A autora acrescenta ainda que a análise documental é, “ao mesmo tempo, método e técnica. Método porque pressupõe o ângulo escolhido como base de uma investigação. Técnica porque é um recurso que contempla outras formas de obtenção de dados, como a entrevista e o questionário” (apud DUARTE & BARROS, 2005, p.272). Além disso, caracteriza-se como ferramenta qualitativa, pois busca verificar o teor do conteúdo, utilizando dados e informações para a interpretação da realidade.

A observação participante, por sua vez, permite ao pesquisador identificar as formas como se dão os diálogos entre a organização e seus públicos, captando os acontecimentos além da formalidade registrada por documentos ou das reflexões teóricas pré-estabelecidas. Essa técnica de pesquisa permite interagir no tempo e no espaço diretamente, percebendo aspectos de comunicação não-verbais que passam despercebidos em outras técnicas. Dessa forma, segundo Lincoln e Guba, essa técnica de pesquisa qualitativa “é, ainda, denominada naturalística, enquanto o pesquisador partilha *in loco* do ambiente natural” (apud CHIZZOTTI, 2003, p.223), aproximando o pesquisador o mais perto possível da realidade. Contudo, não se pode ignorar o fato de que essa técnica interage diretamente com as pré-concepções do pesquisador. Suas vivências e seu contexto interferem na forma com que interpreta os fatos, não obstante é necessário que o pesquisador se coloque o

mais distante possível dos objetos de pesquisa, buscando o máximo de imparcialidade sobre a análise dos fatos.

. Unindo essas quatro técnicas, verificou-se fatores importantes na implantação do Projeto Prefeitura na Rua, bem como resultados e possíveis falhas no seu processo. Cabe salientar que, apesar de integrar o quadro funcional da Prefeitura Municipal de Canoas, o local de fala utilizado para a presente análise é o de pesquisadora em comunicação social, enfatizando a área de interface com a gestão pública municipal.

### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CANOAS

Segundo dados históricos, Canoas teve sua origem em 1733, quando o lagunista Francisco Pinto Bandeira recebeu da coroa portuguesa uma área de terra às margens do Rio Gravataí – hoje pertencente ao bairro Estância Velha. Com a morte de Francisco Pinto Bandeira, as terras foram repartidas entre seus filhos e assim progressivamente dando início ao povoado.

A história registra o ano de 1871 como o início do povoamento de Canoas, quando houve a inauguração do primeiro trecho da estrada de ferro que ligaria São Leopoldo a Porto Alegre. Segundo o historiador João Palma da Silva (1989), o município começou seu povoamento sob a administração do município de Porto Alegre e, somente em 1880, sob a Lei nº1.247 de 11 de julho de 1880, integrou-se ao então criado município de Nossa Senhora dos Anjos de Gravataí (hoje município de Gravataí). A viação férrea sempre teve papel considerável no desenvolvimento do município:

O major Vicente Ferrer da Silva Freire, então proprietário da Fazenda Gravataí, aproveitou a Viação Férrea para transformar suas terras em uma estação de veraneio. Ponto de referência obrigatório, o local

passou a ser designado Capão das Canoas. Logo, as grandes fazendas foram perdendo espaço para as pequenas propriedades, chácaras e granjas. (*site institucional* da Prefeitura de Canoas)

Em 1907, segundo João Palma da Silva, a população do povoado já chegava a 600 habitantes e cerca de 100 prédios, além de várias chácaras cultivadas.

A instalação do terceiro RAV – Regime de Aviação Militar, hoje Quinto Comando Aéreo Militar (COMAR) em 1937, foi decisiva para que os anseios emancipacionistas se concretizassem pelo Dr. Victor Hugo Ludwig, que liderou um movimento onde foi encaminhado um memorial ao general Flores da Cunha, interventor federal do Estado, justificando as razões da separação de Canoas do Município mãe, Gravataí. (apud INSTITUTO CANOAS XXI, 2011, p. 12)

A resposta foi rápida. Em 31 de março de 1938, o decreto nº7.199 estabeleceu a divisão administrativa e judiciária do Estado pela qual Canoas continua como distrito de Gravataí, mas no dia 29 de novembro do mesmo ano, o decreto nº7.589 elevou Canoas à categoria de vila. O que já representava uma grande evolução culminou no dia 27 de julho de 1939, quando o decreto nº7.199 determinou Canoas como Município. A instalação do Município de Canoas, segundo João Palma da Silva, se deu em 15 de janeiro de 1940. Edgar Braga da Fontoura foi o primeiro Prefeito e o Município contava com 40.128 habitantes.

O progresso do município veio logo após o término da Segunda Guerra Mundial, quando inúmeras indústrias instalaram-se na região. Além disso, a sede da Base Militar da Quinta Zona Aérea e a Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP) sempre contribuíram positivamente para o desenvolvimento do Município. Ao contrário de outras cidades periféricas, Canoas tornou-se portadora da sua própria fonte de renda, não exigindo que seus cidadãos procurassem emprego na capital – como ocorre nas chamadas cidades dormitórios. Dessa forma, Canoas se configurou como uma cidade com PIB desenvolvido e superior à média do estado. Segundo a pesquisadora Judite Sanson do Bem, mestre em economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

O PIBpc de Canoas, em todo o período considerado, é superior ao PIBpc do Rio Grande do Sul. Em 2008, inclusive, essa diferença alcançou 112%. Enquanto no município houve variação nominal positiva (2006 a 2008) de 32,45%, para o Estado o índice foi de

25,69%. Como o Estado reflete a média, houve municípios em que este percentual foi superior e, em outros, inferior. Os fatores que podem explicar essas diferenças são o tamanho da população, a base produtiva da sua indústria, fortemente centrada na indústria química, o forte segmento do comércio atacadista e as grandes plantas no setor de transporte e cargas. (apud INSTITUTO CANOAS XXI, 2011, p.94)

Apesar da potencia econômica que o município apresenta, o passado de escândalos políticos - mais recentemente o caso da CPI do Detran-RS e fraude na merenda escolar, sob o governo do PSDB – e a má distribuição com que o crescimento da cidade foi ocorrendo – cortada duplamente por uma via federal e pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) -, tornou a população canoense desacreditada. Embora não seja o único município vítima da descrença para com a política, tornou-se notória a insatisfação da população para com a sua terra, fato que se tornou objeto de desejo e retratação para a gestão atual – PT 2009/2012.

Desde o primeiro dia de mandato, pregou-se a idéia da recuperação cultural e o orgulho civil do município, através da restauração de prédios e praças históricas, remodelamento urbano e, principalmente, incentivo à participação popular. Segundo Ana Simão:

No ano de sua implantação, em 2009, 12.995 cidadãos votaram no OP (Orçamento Participativo), número que representou 5,37% dos eleitores. Em 2010, houve um aumento expressivo nessa participação: 25.290 cidadãos votaram no OP, perfazendo 11,67% do total de eleitores. Assim, o Orçamento Participativo se configura como um potencial instrumento para a gestão pública e para o aprofundamento das práticas cidadãs, na medida em que a sociedade canoense percebe a possibilidade efetiva de colaborar na deliberação dos investimentos públicos em Canoas. (apud INSTITUTO CANOAS XXI, 2011, p.107)

Dados recentes mostram que a participação no Orçamento Participativo de 2011 em Canoas foi referência nacional. Isso só é possível através da gestão pública baseada na abertura comunicacional, com o estabelecimento de vínculos entre órgão e cidadãos. A população deve ser incentivada a participar ativamente e deve, também, obter respostas satisfatórias para que possam dar continuidade a esse processo.

O Prefeito Marcos Antônio Ronchetti, durante suas gestões (2001-2008) criou o denominado Projeto Ação Solidário, com o intuito de se integrar à população. O Projeto consistia em oferecer à população serviços como: carteira de identidade, corte de cabelo, vacinação, clínico geral, dentista, oftalmologista, dermatologista, pediatra, ginecologista e cardiologista, além de trazer o poder executivo para junto da população – Prefeito e Secretariado. O então Prefeito Marcos Ronchetti aproveitava a ocasião para selar compromissos com a sociedade, através da assinatura de ordens de serviço e anuncio de obras, como pavimentação asfáltica. A Ação Solidária ocorria durante cinco dias mensais – segunda a sexta -, em Escolas Municipais e comunidades carentes e, esporadicamente, em Sábado e Domingos, como forma de mobilizar a população que não possuía tempo livre durante os dias úteis.

Todavia, seu caráter assistencialista – como ilustrado pela tabela de atendimentos da 19ª edição da Ação Solidária (Anexo I) - difere do atual projeto proposto pela administração do Partido dos Trabalhadores, onde o foco principal é o diálogo entre a população canoense e os gestores públicos. Enquanto no Projeto Ação Solidária a estrutura era formada, principalmente, para a oferta de serviços básicos à população carente, e a participação dos gestores era de caráter mais informativo do que participativo, o Projeto Prefeitura na Rua configura-se para a participação cidadã na construção do desenvolvimento municipal – os serviços assistencialistas, como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS-Móvel) e campanhas de vacinação, ficam em segundo plano e nem sempre estão presentes. Apresentam-se, assim, conceitos ideológicos distintos entre os gestores, os quais devem ser transmitidos e compreendidos pela população durante a etapa de transição dos governos.

### 3.2 PREFEITURA NA RUA

Canoas é atualmente governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), na pessoa do Prefeito Jairo Jorge da Silva. A Gestão do PT (2009/2012) na Prefeitura de Canoas traz uma nova idéia de participação popular, explorando diferentes ferramentas de comunicação que garantam a efetivação das relações indivíduo e gestão pública. Segundo Monteiro, esse processo pode ser compreendido e executado através das finalidades às quais se propõe a comunicação pública:

Responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviços ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação interna e externa); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política. (apud DUARTE, 2007, p. 38)

Para atender os resultados aos quais a comunicação pública se propõe, a Prefeitura Municipal de Canoas traz consigo diversos projetos de relacionamento para com seus cidadãos. Entre eles estão Audiências Públicas, Orçamento Participativo, Canal Ágora Virtual e o objeto desse estudo, Prefeitura na Rua. Além disso, como predicados da gestão, o Partido apresenta os conceitos de diálogo, humildade, competência, inovação e honestidade, os quais vêm sendo desenvolvidos através dessa ampla gama de projetos de participação popular, criadas como opções diversificadas para atingir os mais diferentes públicos. Cabe salientar, todavia, que apesar desses projetos serem compreendidos como ferramentas importantes da comunicação pública, não há na assessoria responsável nenhum profissional da área.

O projeto Prefeitura na Rua, especificamente, é um evento promovido desde o início da atual gestão, durante quatro sábados mensais, no turno da manhã. A proposta é levar o poder executivo para junto dos cidadãos, proporcionando um espaço de diálogo e interação. Em entrevista à Record News, o Prefeito Municipal afirma que há uma sacralização das autoridades políticas, uma espécie de redoma

de vidro que deve ser extinta. Visando combater essa idéia, o governo implantou esse sistema de relacionamento Estado/cidadão:

a atividade oportuniza aos cidadãos canoenses o contato com quem administra a cidade sem precisar ir até a Prefeitura. O diálogo, assim como a solicitação e o encaminhamento necessário, é registrado, conferindo transparência ao processo (*site Record News*, 2011).

A finalidade desse processo ao qual se refere o Prefeito Municipal, colocando governantes e cidadãos face a face, aproxima-se da linha de pensamento de Paulo Freire, que afirma que a comunicação é muito mais do que informatização, é uma relação de troca entre sujeitos distintos, unidos por um fim comum:

Comunicação [é] a co-participação dos Sujeitos no ato de pensar [...] [ela] implica uma reciprocidade que não pode ser rompida [...] comunicação é diálogo na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de Sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados. (apud DUARTE, 2007, p.98)

Conforme explicitado no capítulo anterior, através da classificação das informações por Duarte, encontra-se aqui a necessidade da transmissão das informações de utilidade pública, bem como as referentes à prestação de contas do município. Todavia, como o autor salienta, o Projeto proporciona a participação dessas informações de forma compartilhada, abrindo espaço para questões e apontamentos da sociedade, num processo de comunicação de duas vias, proposto por Grunig (2009).

Para otimizar o controle e as ações do governo, garantindo que todos os cidadãos sejam alcançados, a cidade foi dividida em quatro quadrantes – Sudeste, Sudoeste, Nordeste e Noroeste-, tendo cada um o subprefeito responsável pela gestão da área e também pela transmissão de informações entre a localidade e o Prefeito Municipal. Assim, em cada um dos sábados do mês, os líderes executivos – Prefeito, Vice-Prefeita e Secretariado -, visitam um quadrante da cidade, ouvindo os cidadãos locais. Como cada sábado oferece apenas dez fichas para atendimento com o Prefeito Municipal, adotou-se como critério de seleção o pertencimento do cidadão ao quadrante em que está ocorrendo o evento. Há, também, a reserva de uma vaga para cidadãos de outro quadrante que tenham urgência em falar com o

governante. Esse critério foi inserido com o tempo, ao se notar a grande procura pelo serviço, visando garantir igualdade a todos os cidadãos do município em participar do projeto. Aos demais Secretários, os critérios são menos rigorosos, uma vez que a procura é menor. Além disso, muitas vezes os cidadãos são passados de um Secretário a outro, ou então pelo próprio Prefeito, adequando suas questões à Pasta responsável.

Para que os assuntos tratados não se percam em meio a esse processo, todas as demandas são devidamente documentadas em três vias: uma que fica com o cidadão, uma com o gabinete do Prefeito e a última com o Secretário responsável por solucionar o problema. O controle dessas demandas é feito pela assessoria do Gabinete, averiguando prazos e conclusão de serviços, todavia não há controle sobre o grau de satisfação dos participantes. Isso porque o controle se dá através das próprias Secretarias e não ao cidadão – tendo, assim, o retorno direto apenas quando o cidadão entra em contato com a assessoria, para agradecer ou questionar sobre o não cumprimento de alguma etapa da demanda.

A avaliação do processo é essencialmente quantitativa, baseada no número de participantes em cada evento – contabilizados numa média de cem atendimentos por sábado -, e internamente, na frequência de participação de cada componente do secretariado. Com o tempo, verificou-se a necessidade de implementar relatórios mensais, que contemplassem esses dados, analisando através de gráficos os dados obtidos. Contudo, falta o cruzamento adequado de dados e a avaliação qualitativa sobre a percepção da população e dos demais membros do governo sobre o projeto.

Através da avaliação qualitativa, é possível perceber potências e falhas no posicionamento do projeto. É preciso que se interfira juntamente com o público receptor e, assim, se capte sua forma de olhar para o projeto, para que se tenha o retorno mais próximo à realidade. Todavia, vale ressaltar que cada cidadão terá uma visão diferente, visto que é composto por realidades diversas. Segundo Canclini (1983), as culturas populares existem porque há uma apropriação desigual dos bens econômicos e culturais por diversos grupos em uma determinada localidade, sendo assim, cada uma dessas culturas merece a atenção necessária para que seja compreendido o processo de comunicação. Ignorando-se a ação dos receptores,

jamais será possível perceber a totalidade do processo comunicacional e sua eficácia. Pode-se afirmar que o estudo do cotidiano permite compreender possíveis situações que ocorrem sobre um território, onde se desenvolvem as diferentes práticas sociais e suas respectivas sociabilidades através dos tempos.

Para acomodar a população, a estrutura geral do evento, comandada pela Assessoria de Infra-estrutura do Gabinete do Prefeito, é padrão e conta com a colaboração da empresa terceirizada *Impacto* – escolhida por processo licitatório no primeiro ano da Gestão. O espaço do evento é demarcado por um toldo principal (Anexo II), onde são feitos os atendimentos do Executivo, e por estruturas secundárias (Anexo III) como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS-Móvel), Movimento Ação por Canoas (MACA) e Economia Solidária, entre outros que disponibilizem serviços de interesse da população. A mobilização da população, escolha do local (rua ou praça) e assessoramento durante o evento é sempre responsabilidade da subprefeitura da região, embora haja a coordenação geral do Gabinete do Prefeito.

A identidade visual que caracteriza o projeto traz em si as cores da Prefeitura Municipal – verde, amarelo e vermelho (Anexo IV). A proposta é que, adotando essas cores, os cidadãos não relacionem o projeto diretamente a uma única gestão partidária e sim ao Município como um todo. Esse discurso é empregado pelo Prefeito Municipal desde o início do mandato: segundo ele, é importante para o desenvolvimento da cidade que as decisões comecem a ser tomadas na cidade e para a cidade, sem que tenha um prazo de validade, ou seja, que as decisões tomadas por uma gestão possam ser perpetuadas pelas seguintes, num processo evolutivo de aprimoramento, e não como ações isoladas. Caso contrário, os governantes estariam retornando sempre ao ponto inicial, num processo cíclico, comprometedor ao futuro do município. Além disso, exaltar os símbolos municipais tem também o objetivo de mobilizar o povo canoense e instigar sua identificação com as raízes, uma vez que a cidade sempre foi dona de baixa auto-estima cultural, resultado de sua história apresentada anteriormente.

Para compreender como se dão as relações da organização através desse evento, detalhou-se a análise da interação de cada público: de consulta – como os

cidadãos dialogam com a Gestão através do Prefeitura na Rua, bem como sua intensidade de participação e demandas; de decisão – como o Secretariado compreende e transmite a imagem do Projeto no seu dia-a-dia e nas suas ações; e, por fim, como esse conjunto de ações é percebido além das fronteiras do Município de Canoas.

### 3.2.1 Interação do Público de Consulta com o Projeto

Segundo Simões, é denominado público de consulta aqueles cuja opinião é analisada a fim de estabelecer os melhores rumos a serem tomados pela organização. Segundo ele, a essa classe “pertencem aqueles públicos que são sondados pela organização quando a mesma pretende agir” (1995, p.132). Em empresas privadas, esse público é composto pelos acionistas ou sindicatos patronais. Na esfera pública, todavia, os acionistas dão lugar aos eleitores e seu papel de público de consulta torna-se efetivo em administrações populares e participativas.

Ao observar as edições do Projeto Prefeitura na Rua, percebe-se particularidades na forma de interagir de cada cidadão, fruto de suas classes sociais, experiências e contextos. A maioria dos cidadãos chegam, em primeiro momento, solicitando o serviço de atendimento para o Prefeito Municipal e, mesmo ao serem informados sobre os Secretários que podem auxiliar em determinadas particularidades, muitos cidadãos não abrem mão do atendimento com o líder executivo. Grande parte das vezes, afirmam já ter procurado as Secretarias sem ter obtido resultados efetivos e, assim, não acreditam que expor seus problemas apenas ao Secretariado possa trazer retorno.

No ano de 2009, contabilizaram-se 6.754 demandas no Prefeitura na Rua (Relatório de Gestão, 2009), somando o atendimento realizado por toda a equipe de

secretariado e Prefeito Municipal. No ano de 2010, entretanto, houve uma queda significativa no número de participações para 2.908 atendimentos em 39 edições, com uma média geral de 74 atendimentos por sábado (Relatório de Gestão, 2010). A região com maior participação, em 2010, foi a Região Nordeste (somando em média de 91 atendimentos), enquanto a de menor número foi a Região Noroeste (somando em média de 59 atendimentos). Ressalta-se que esses valores são exclusivos de atendimentos do Poder Executivo, excluindo qualquer serviço extra que tenha sido ofertado como CRAS-Móvel.

A falta de avaliações qualitativas durante o processo não permite que se identifique as reais causas da diminuição no número de atendimentos. Contudo, através da observação geral dos dados, é possível destacar que a Região com menor participação contempla o Centro do Município, onde se encontra a parte comercial da cidade e o número de residências é inferior. A edição realizada na Praça da Emancipação – Rua XV de Janeiro, s/nº, Centro - registrou apenas 30 atendimentos. Já a Região com a maior média de atendimentos é caracterizada por bairros mais humildes e loteamentos populares, chegando a registrar em uma única edição 131 atendimentos no Centro Social São José.

Há outros fatores que influenciam diretamente no número de participantes, como a presença do Prefeito Municipal ou festividades integradas ao evento. Embora o Prefeitura na Rua tenha prioridade na elaboração da agenda oficial, algumas vezes é preciso que o Prefeito Municipal realize outras atividades ou viagens, ausentando-se de determinadas edições. O papel é automaticamente delegado à Vice-Prefeita, Beth Colombo (Partido Progressista), que executa a função de forma semelhante. Todavia, é notável a diminuição no número de demandas nessas edições. Apesar do papel que está sendo exercido ser teoricamente o mesmo, na prática as pessoas não conseguem fazer essa ligação tão diretamente. A confiança e a credibilidade depositada no líder executivo não é passada a sua representante com a mesma satisfação. Caberia a equipe do Projeto, através do planejamento das ações, estipular técnicas que identificassem as verdadeiras razões pelas quais essa transição não ocorre plenamente no imaginário dos cidadãos, e, através disso, elaborar soluções para essa falha.

Conforme observado, a integração de datas comemorativas - como Dia das Mães, Natal, Aniversário da Cidade, entre outros -, por sua vez, geram maior público ao local do evento. Isso se dá pelo fato da maior divulgação e mobilização da comunidade. Essas datas costumam trazer ao Prefeitura na Rua apresentações de Escolas Municipais ou Grupos Assistenciais, o que mobiliza não só a comunidade local, mas também os familiares e amigos que vão ao local prestigiar as performances. Porém, embora aumente o número de pessoas que circulam pelo evento, esse retorno não é contabilizado. A gestão enfatiza que o objetivo do Projeto é o atendimento e a participação popular na gestão municipal e, portanto, atividades secundárias devem servir apenas como integração. Dessa forma, o Prefeito Municipal solicita o cuidado de seus assessores para que essas atividades aconteçam esporadicamente e não se associem com o eixo principal do Projeto. Sabe-se, todavia, que esta também é uma forma eficiente de divulgação do evento, que através dessas atividades torna-se mais notável aos olhos dos cidadãos, todavia só passa a contá-lo como membro propriamente dito se houver a participação em atendimentos junto ao Secretariado Municipal.

As demandas principais contemplam serviços de desenvolvimento social, educação, saúde e serviços urbanos. Segundo registros, grande parte dessas demandas reivindica creche para as crianças, encanamento e asfalto, restauração e manutenção de praças públicas, vagas de emprego, moradia, entre outras. Nota-se que, apesar da proposta seja principalmente o desenvolvimento da cidade como todo, muitas pessoas trazem questões particulares. A introdução da vida pública na vida particular de cada cidadão demanda um complexo processo de conscientização, que é executado e compreendido gradualmente. Dessa forma, não se pode esperar que a população traga demandas acerca do desenvolvimento do município com visões amplas de gestão pública. Elas trarão suas realidades próximas, solicitando o auxílio em dificuldades diárias que encontram, e o desenvolvimento geral dar-se-á pela soma dessas pequenas dificuldades de cada cidadão. Todavia, cabe à organização elaborar espaços para conscientizar as classes da população ainda não atingidas pelo Projeto sobre a importância da sua opinião para a administração municipal em todos os seus campos de trabalho. E o equilíbrio na deliberação dessas demandas é o que garantirá que o projeto continue

se caracterizando como espaço de gestão pública compartilhada com a comunidade e não se torne apenas espaço de assistencialismo.

Apesar de ainda existir nichos da população não mobilizados ou cativados pelo Projeto, desde o primeiro Sábado de 2011 até o primeiro Sábado de Novembro do mesmo ano, somaram-se 3.404 atendimentos, superando a marca de 2010. Dentre esses, o maior número de demandas foram voltadas para Secretarias específicas já listadas anteriormente. Veremos a seguir a influência de cada Gestor, enquanto público de decisão, sobre esses resultados.

### 3.2.2 Interação do Público de Decisão

Embora o projeto seja classificado pela gestão como ferramenta participativa, o modelo adotado pelo projeto Prefeitura na Rua não garante à população o papel deliberativo, como o Orçamento Participativo, por exemplo. A participação nesse caso é dada através dos modelos de consulta popular, onde os cidadãos têm a oportunidade de dialogar com o Poder Público, demandando serviços de interesse. Todavia, o papel de decisão cabe ao público específico, composto pela equipe administrativa da cidade – Prefeito Municipal e Secretariado.

O Secretariado Municipal é convocado semanalmente para o evento. Três dias antes, a assessoria do Prefeito entra em contato, via e-mail, para a confirmação das presenças para a edição do Projeto que sucede a data. Por determinação do Prefeito Municipal, cada Secretaria deve enviar o mínimo de um representante, podendo ser o Secretário, Secretário Adjunto ou Diretor – outros cargos não devem ser acionados sem que haja a presença de um desses três. Isso porque é preciso

que o representante presente no evento tenha poder de decisão, garantindo à população maior credibilidade da ação.

Contudo, muitos membros do Secretariado não dão ao Projeto a mesma atenção exigida pelo Prefeito Jairo Jorge, tendo baixa taxa de participação. Assim como as demandas, o relatório de presença do Secretariado também é quantitativo, através do indicativo percentual de participação. Pode-se, através dele, perceber o envolvimento das diferentes Pastas, todavia sem o controle qualitativo, capaz de identificar as reais razões pelas quais se dá essa distinção. Ao se observar essa participação durante o primeiro semestre de 2011, levanta-se as seguintes percepções: o Secretariado é composto por partidos distintos, com ideologias e formas de ação características, compreendendo táticas de comunicação e participação popular diferentemente; as demandas levantadas pela população privilegiam determinados setores do governo, deixando a necessidade de participação de algumas Pastas em segundo plano, o que é percebido e incorporado, mesmo que inconscientemente, pelo Secretariado. Apesar de não ser possível o levantamento de dados que comprovem as suspeitas através do estudo de caso e da observação participante, identificam-se aqui algumas falhas no planejamento do projeto e também falhas de relacionamento interno da instituição.

Primeiramente, no que tange à elaboração do projeto, nota-se que a falta do planejamento estratégico das ações debilita o controle dos resultados obtidos. Conforme exposto no início do segundo capítulo, é através dele que se determinam todos os passos a serem seguidos, bem como análise do ambiente, prognóstico das ações, projetos e ações de controle, fundamentais para o acerto de falhas no processo. Por não apresentar um plano de comunicação, o projeto Prefeitura na Rua perde etapas importantes, na qual suas ações são reformuladas sem registro que possibilitem no futuro uma análise comparativa mais ampla. Um plano de comunicação poderia prever, por exemplo, a necessidade da avaliação qualitativa sendo feita juntamente com a avaliação quantitativa, a fim de melhorar os resultados e desfazer determinadas falhas, como o desinteresse de alguns nichos internos e externos ao Projeto.

Em segundo lugar, percebe-se debilidades comunicacionais no que tange à imagem do Projeto perante o próprio quadro da Prefeitura Municipal de Canoas. Muitas vezes é preciso que o reconhecimento do evento, enquanto ferramenta de aproximação e participação popular, venha de fora do município para que o Secretariado perceba sua importância enquanto parte integrante do mesmo. O discurso motivacional feito pelo líder Executivo antes e depois de cada edição muitas vezes também não é suficiente, para quem não compreende o objetivo central do Projeto. Por isso, é preciso incluir no seu planejamento a construção da identidade do evento como reflexo de cada membro da Gestão, onde cada um é fundamental para o resultado final. Isso deve ser trabalhado no dia-a-dia e, principalmente, para aqueles que integram o quadro no decorrer da administração – sabe-se que as trocas são freqüentes e muitos desconhecem o caráter popular adotado pela Gestão.

A partir da identificação para com o projeto, é possível que o Secretariado não só passa a freqüentar mais o evento, como mude seu modo de agir quando presente. É notável a diferença de comportamento de quem acredita na causa e de quem a tem como esforço ou obrigação. Durante a observação foi possível perceber que o envolvimento de algumas Secretarias é mais direcionado do que outras pelo modo como os representantes se portavam durante as manhãs de sábado. Aqueles que acreditam no evento e no seu propósito mostravam-se mais compenetrados e satisfeitos mesmo quando o seu número de demandas não era alto, enquanto outros se mostravam inquietos, dispersos e preocupados com acontecimentos externos ou particulares. Embora apresente um caráter mais informal, por ser um evento realizado muitas vezes em bairros populares, numa praça e durante o final de semana, o espaço não deve ser confundido com lazer ou ação entre amigos. A postura informal é restrita ao processo de identificação para com a população, para que não haja barreiras sociais e econômicas interferindo no relacionamento entre organização e cidadão. Todavia, a seriedade das atitudes deve ser mantida durante todo o tempo, caracterizando, assim, um ambiente de trabalho e de tomada de decisões, fazendo jus à imagem que o Projeto transmite além das fronteiras do município.

### 3.2.3 Os olhares do Público de Opinião sobre o Evento

Como visto anteriormente, a sociedade democrática passa por um processo de mudança, onde cada vez mais se exige a participação do cidadão na construção do Estado. A partir disso, modelos de participação popular são criados e adotados pelos gestores. O Prefeitura na Rua, enquanto exemplo desse processo, veio ganhando visibilidade gradualmente, começando como referência para outros municípios brasileiros e culminando com o reconhecimento internacional, por exemplo através do concurso Cidades Ativas, Cidades Saudáveis (CACs) no México.

O concurso, que existe há dez anos, contou com a inscrição de 51 projetos, sendo eles de 14 países da América Latina e Caribe. Trata-se de uma competição aberta com “o objetivo de estimular e dar visibilidade aos melhores projetos que se esforçam para humanizar as cidades, envolvendo as comunidades a tomar decisões corretas e participar da construção do seu futuro” (MARTINELLI, 2011, n.p.). O prêmio significou para o Município de Canoas o reconhecimento do Projeto enquanto prática da democracia semi-direta, na qual os cidadãos são responsáveis pelo futuro da sua sociedade e tem espaço garantido para o exercício de sua cidadania. Além disso, reforça a credibilidade do evento perante a população e atrai olhares externos ao município, através da cobertura midiática.

O prestígio, representado na forma de premiações ou na visita de personalidades reconhecidas – como o Governador do Estado, Tarso Genro -, é uma forma de divulgação reconhecida e eficiente. Assim como muitas marcas associam seu nome a celebridades como ações de promoção voltadas ao *marketing*, na comunicação isso se dá de forma mais tênue. Dizer que um sujeito dotado de determinado cargo hierárquico apóia uma ação, significa reforçar sua imagem – da mesma forma ocorre com os concursos e premiações, pois são júris pré-consagrados e já legitimados pela população em geral. Percebendo isso, os visitantes são convidados a discursar durante o evento – fato ocorrido durante a

visita do Governador e também do Prefeito de Barueri/SP, quando expuseram seus elogios ao Projeto – reforçando o caráter positivo do evento. Esse caráter está na oportunidade do cidadão conhecer possibilidades de participação, instrumentos de acesso e seus direitos e deveres quanto à expressão de opinião, em prol do desenvolvimento da sociedade na qual se insere, independentemente da posição social que ocupa.

Todavia, há também aqueles que se aproveitam do espaço para promoção da imagem própria, ignorando os objetivos centrais do evento. Os vereadores costumam freqüentar o evento nas suas regiões eleitorais, para interagir informalmente com a população. Sua participação não é oficial, salve casos em que ocorrem outros eventos, como inaugurações e assinatura de ordens de serviço, durante a edição do projeto Prefeitura na Rua. Para atendimento, o espaço é restrito à Prefeitura. Contudo, cabe salientar que essa atitude, caso não seja controlada, pode inferir negativamente na imagem do projeto, uma vez que a população nem sempre é capaz de distinguir os diferentes níveis do poder – no caso, executivo e parlamentar-, associando o apelo eleitoral ao projeto como um todo.

Ao estabelecer essa ligação, o nível de credibilidade do Projeto decai, uma vez que a população de modo geral apresenta receios quanto ao sistema eleitoral. Inconscientemente, associa-se o evento a ações de marketing político que, por sua vez, está ligado a venda de falsas imagens e manipulação de informações para o sucesso eleitoral. Portanto, é mais uma vez necessário que o planejamento se antecipe a esses acontecimentos, evocando saídas e mediações para que os objetivos do Projeto não se percam ou se modifiquem negativamente durante o processo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública democrática passa por um processo de transformação. Conforme observado pelos pesquisadores da área, os modelos de representatividade não mais se adéquam aos anseios gerais da população, uma vez que regimes opressores e escândalos políticos abalaram a credibilidade dessa estrutura de Estado. As Gestões cada vez mais necessitam expor suas ações de forma totalitária e transparente, a fim de reconquistar a confiança dos eleitores. Para tanto, emerge a denominada Democracia Semi-direta, onde a participação popular é a característica chave das administrações públicas.

Todavia, o desinteresse e a passividade dos cidadãos perante a vida pública traz para esse novo contexto democrático mais um desafio: despertar o sentimento cívico da sociedade. Mais do que mostrar-se transparente, as lideranças políticas precisam cativar seu eleitorado, atraindo-o novamente enquanto sujeito agente na esfera pública. Dessa forma, é fundamental que cada vez mais os gestores tenham consciência do papel estratégico da comunicação nas relações entre Estado e cidadão. Não somente criando novos canais de relacionamento, mas tornando-os atraentes aos olhos do público, trazendo a tona assuntos que lhe dizem respeito e criando espaço para a interação.

Considerando essas premissas, pode-se afirmar que mais do que nunca é necessário que haja diálogo. Nenhuma campanha ou gestão apoiada exclusivamente em *marketing* publicitário tem chances de sucesso nos dias atuais. É preciso que se estabeleçam relações, que o governante seja próximo ao eleitor, e que esse o considere como um representante real da sociedade, e não como alguém inatingível. Ele precisa ter voz, mas também ouvidos para a população. Não obstante, o espaço para os comunicadores, principalmente para os profissionais de relações públicas, vem crescendo progressivamente nesse meio – mesmo que ainda não haja total esclarecimento dos envolvidos acerca dessa necessidade.

Através da comunicação pública é possível criar novos espaços de diálogos interessantes aos olhares da população. Todavia, conforme discutido no decorrer da pesquisa, a comunicação enquanto setor estratégico de qualquer ambiente organizacional, só tem sucesso se bem planejada. Ações executadas aleatoriamente tendem a apresentar falhas, o que pode ocasionar danos irreparáveis à imagem institucional. Para que seja efetiva, é preciso que se delimitem objetivos claros e, a partir de então, se tracem roteiros de como atingi-los. Não obstante, é fundamental que se tenha nesse roteiro espaço reservado à pesquisa, onde será possível identificar as características do público de interesse, bem como suas formas de agir e pensar, o que tornará possível compreender o melhor plano de atuação. Além disso, deve-se primar pelo controle contínuo da execução dos projetos de comunicação, a fim de reparar possíveis falhas em tempo hábil, evitando danos ou resultados insatisfatórios.

O Projeto Prefeitura na Rua, objeto dessa pesquisa, é uma ferramenta estratégica de comunicação pública municipal, na qual as relações entre o poder Executivo e a sociedade civil são estreitadas. Com o objetivo de incentivar a participação popular nas decisões do governo, o Projeto é um espaço de livre diálogo, onde a população traz ao conhecimento das lideranças suas sugestões de melhoria para a qualidade de vida da região. Apesar do número significativo de demandas apresentadas, foram observados pontos frágeis na execução do Projeto, que poderiam ser reparados na presença de um planejamento detalhado, anterior a execução do mesmo. Ressalta-se aqui, que o conceito de participação popular identificado pelos moldes do projeto é restrito, ou seja, limitado ao papel do diálogo, participação como exposição da opinião e não como processo decisivo. A população tem a oportunidade de conversar com os gestores, mas a decisão final continua sendo da Administração, ao contrário do conceito de participação popular adotado por projetos como Orçamento Participativo, onde a comunidade delibera os rumos a serem tomados por meio do voto.

Apesar do evento circular em todas as regiões e bairros do município, é visível a diferença entre a adesão dos públicos relacionada à classe social – bairros populares possuem maior número de participantes, enquanto bairros de classe

média alta geram menor número de demandas. Através da pesquisa e do controle, é possível identificar os motivos que ocasionam essas seleções – falta de interesse, problemas de linguagem e identificação para com os diferentes públicos, ausência de demandas, entre outros -, e, assim, procurar soluções para solucionar esses pontos falhos. Contudo, a falta de um plano inicial para o Projeto, faz com que não se tenha estratégias de gerenciamento de crises e, dessa forma, todas as falhas percebidas são geridas através de processos de tentativa e erro. Esse é um processo arriscado quando se trata de programas estratégicos que lidam com a imagem de uma organização, uma vez que põe em jogo sua legitimidade.

Observou-se, ainda, que, apesar da falta de planejamento inicial - com planos registrados, a fim de servirem de base condutora e comparativa durante todo o processo de execução do evento -, o Projeto tornou-se referência enquanto ferramenta aproximativa, atingindo resultados significativos de participação. Desmistificar o imaginário da Gestão Pública de gabinete e reconhecer a importância de estar inserida no ambiente onde a vida urbana ocorre, percebendo de perto as demandas e as rotinas daqueles que formam o espaço público, está sendo o real sucesso do projeto Prefeitura na Rua e dos atuais governantes do Município de Canoas.

Por fim, cabe salientar que a comunicação pública é algo dinâmico e estratégico, devendo ser tratada como tal. Não existem manuais de aplicação ou técnicas rígidas de execução. Cabe, portanto, aos interessados identificar o contexto organizacional e a diversidade de públicos com os quais pretende se relacionar, para, então, criar mecanismos de comunicação específicos e dirigidos. Não se quer dizer com isso, que a comunicação não deva ser democrática e pluralista, visando o público como todo, mas sim que ela deve elaborar diferentes tipos de linguagem para que a aproximação se dê de forma efetiva em todos os nichos da sociedade.

Não obstante, pode-se afirmar que cada vez mais os meios de democratização vêm tornando-se fundamentais. Quanto mais uma Gestão mostra-se aberta para a participação popular, maior serão os desafios apresentados e, conseqüentemente, mais fundamental tornar-se-á a elaboração de uma comunicação estratégica planejada e qualificada.

## 5. REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO DE CANOAS. Disponível em:

< <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/7>>. Acessado em 28 de outubro de 2011.

MACIEL, Eliane C. B. **Democracia Representativa e Consulta Popular**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/DemocraciaRepresentativa.pdf>> Acessado em 11 de outubro de 2011.

ANDRADE, Candido Teobaldo Souza. **Para entender relações públicas**. In: Waldyr Gutierrez Fortes. *Relações Públicas processos, funções, tecnologia e estratégias*, 2.ed. São Paulo: Summus, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CHIZZOTTI, Antônio. **A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios**. Disponível em:

< [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/374/37416210/37416210\\_5.html](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/374/37416210/37416210_5.html)> Acessado em: novembro de 2011.

DUARTE, J. e BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRARI, M. A.; FRANÇA, F. e GRUNIG, J. E. **Relações Públicas: Teoria, Conceitos e Relacionamentos**. São Paulo: Difusão, 2009.

FERREIRA, N. T. **Cidadania: uma questão para a educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FORTES, W. G. e SILVA, M. B. R. **Eventos: estratégias de planejamento e execução**. São Paulo: Summus, 2011.

FORTES, Waldyr Gutierrez. **Relações Públicas processos, funções, tecnologia e estratégias**. 2.ed. São Paulo: Summus, 2003

FOSSATTI, Nelson Costa. **Gestão da Comunicação na Esfera Pública Municipal**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

GIÁCOMO, Cristina. **Tudo Acaba em Festa**: evento, líder de opinião, motivação e público. 2. ed. São Paulo: Scritta, 1997.

INSTITUTO CANOAS XXI. **Estado da Cidade**: um Retrato de Canoas. Canoas: Secretaria Especial de Comunicação, 2011.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. São Paulo: Summus, 2003.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Relações Públicas Comunitárias**: A Comunicação em uma Perspectiva Dialógica e Transformadora. São Paulo: Summus, 2007.

LEROY, E. **Seja um Líder que Motiva**. Belo Horizonte, 2003.

LEVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia no ciberespaço. 2ªed. São Paulo: Loyola, 1998.

MARTINELLI, Marcos. Canoas na final do Concurso Internacional CACS. Disponível em: < <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/idDep/28/id/3157>> Acessado em novembro de 2011.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político**: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Paidós, 1999.

MULLER, K. e GERZSON, V. **Registro de Atividades nº13**. Porto Alegre: PROCAC, 2005.

OLIVEIRA, Maria José. **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

ORGANICOM. **Comunicação Pública e Governamental**. São Paulo: USP, ECA e Gestcorp, ano 6, nº4, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Relatório de Gestão – Prefeitura na Rua**. Canoas: Gabinete do Prefeito, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Relatório de Gestão – Prefeitura na Rua**. Canoas: Gabinete do Prefeito, 2010.

SIMÕES, Roberto Porto. **Relações Públicas**: função política. 3ªed. São Paulo: Summus, 1995.

## ANEXOS

### I. TABELA DE ATENDIMENTOS DA 19ª EDIÇÃO DA AÇÃO SOLIDÁRIA

	11/abr		12/abr		13/abr		14/abr		15/abr		Total
Administração Solidária	5	1	0	0	0	0	0	0	1	0	7
Assistência Social	0	1	4	2	2	4	0	1	9	7	30
Afiação de Ferramentas	1	4	2	4	2	3	3	6	9	0	34
Carteira de Identidade	51	63	34	26	28	30	30	17	20	18	317
Carteira de Trabalho	8	12	3	3	5	3	4	7	0	1	46
Cabeleireiro	6	12	2	0	0	0	1	1	1	4	27
Certidão de Nascimento	1	1	1	0	0	2	0	1	0	1	7
Cultura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cursos	2	6	0	0	2	4	4	7	1	0	26
CPF	11	11	3	0	2	2	1	2	1	1	34
Educação	0	1	1	0	0	3	1	1	0	0	7
Farmácia Básica	9	3	5	6	4	7	2	6	8	1	51
Fotos	2	7	0	0	2	0	0	0	0	2	13
Habitação	0	0	0	0	1	0	1	2	1	0	5
Manicure	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1	6
Obras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ouvidoria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Preservação Ambiental	2	1	1	1	1	0	1	4	3	1	15
Saúde	53	66	46	63	33	63	48	29	48	17	466
Segurança Pública	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Título Eleitoral	0	9	3	0	3	5	0	6	4	1	31
Transportes	0	1	0	2	2	1	0	2	1	1	10
Jurídica / Contábil	4	2	1	2	2	4	0	4	0	1	20
Outros	9	10	5	6	0	10	5	4	5	10	64
<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>213</b>	<b>112</b>	<b>118</b>	<b>89</b>	<b>141</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>112</b>	<b>69</b>	<b>1220</b>

Fonte: Relatório do Projeto Comunicação e Atendimento ao Cidadão (PROCAC/UFRGS), de 15 de Junho de 2005.

## II. ESPAÇO DO EVENTO – ESTRUTURA PRINCIPAL



### III. ESPAÇO DO EVENTO – ESTRUTURAS SECUNDÁRIAS



### IV. IDENTIDADE VISUAL

