

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES – UCAM
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Fabiana da Silva Pinto

Gestão de cidades e Relações Públicas: o desafio da democratização
da participação

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2008

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES – UCAM
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Fabiana da Silva Pinto

Gestão de cidades e Relações Públicas: o desafio da democratização
da participação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do Grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valente Serra

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2008

FABIANA DA SILVA PINTO

Gestão de cidades e Relações Públicas: o desafio da democratização
da participação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do Grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Valente Serra – Orientador
Instituto de Economia da Unicamp

Prof. Dr. José Fernando Rodrigues de Souza
Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Wagner Ribeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Aos meus pais, Dircélia e Walter, que me proporcionaram a vida e todas as oportunidades felizes.

À minha avó Lia pela presença e apoio, constantes e incansáveis.

Agradecimentos

Aos meus pais, pelo apoio e aconselhamento em toda esta trajetória;

À minha avó Lia, por suas orações e ombro amigo;

Ao meu marido, Dyemmes, por sua dedicação, apoio e compreensão;

Aos meus irmãos, Flávia e Júnior, pelo apoio operacional e torcida;

A minha amiga Rossana, companheira das horas difíceis de produção e reflexão;

Aos meus amigos, Edilson e Elenice, responsáveis pelo impulso inicial desta jornada;

Ao meu orientador, por suas ponderações, sempre pertinentes e sábias.

“A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; e a coragem, a mudá-las”.

Santo Agostinho

RESUMO

Gestão de cidades e Relações Públicas: o desafio da democratização da participação

Esta dissertação tem como intencionalidade analisar a gestão participativa nos municípios brasileiros, bem como os desafios para a democratização da participação, a partir de uma reflexão teórica sobre os conceitos de gestão democrática e sua aplicabilidade nos últimos 30 anos, especialmente marcados por mudanças estabelecidas na constituição de 1988. O município de Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro, será avaliado em seu perfil de gestão, em busca de esclarecimentos sobre de que forma ocorre a participação popular para a administração pública e se de fato ela ocorre. Ao longo da análise temas serão discutidos como conceituação de gestão de cidades, governança urbana, o *marketing* de cidades, os conflitos de interesses entre os atores sociais, clientelismo, neopatrimonialismo, excesso de legislação e déficit de participação. O objetivo final do trabalho é possibilitar melhor compreensão das atividades de comunicação e relações públicas como instrumentos facilitadores para a gestão pública democrática.

Palavras-chave: Comunicação pública, gestão democrática, relações públicas.

ABSTRACT

Public administration and Public relations: the democracy participation challenge

This dissertation intend to analyse the participate administration in brazilian township and the democracy participation challenge, with a theory reflection about democratic administration concepts and your applicability in last thirty years, especially the changes inserted in 1988 constitution. Campos dos Goytacazes city, in Rio de Janeiro State, will be estimated in your profile government to explain how happen the popular participation in the public administration. Along this analysis will be discussion subjects how public government concepts, governance, city marketing, interest conflicts with de social actors, clientelism, new patrimonialism, surfeit legislation and deficit participation. The final object is possibility better comprehension about the communication and public relations activities with instruments to facility the democratic public administration.

Key-words: Public communication, democratic administration, public relations.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. CIDADANIA, MOVIMENTOS POPULARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	13
2.1 ESFERA PÚBLICA, DIREITO E DEMOCRACIA.....	23
3. GESTÃO DE CIDADES NO BRASIL.....	32
3.1 A CIDADE COMO ARENA DE CONFLITOS.....	42
3.2. A CIDADE COMO MERCADORIA.....	47
4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	53
4.1 RELAÇÕES PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA	61
4.2 NOVO POSICIONAMENTO NECESSÁRIO AO ESTADO	68
5. ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	73
5.1 BREVE HISTÓRIA	73
5.2 ARQUITETURA E RELIGIOSIDADE	74
5.3 ECONOMIA / DESENVOLVIMENTO	76
5.4 CAMPOS E A REDE DE CIDADES.....	78
5.5 PROCESSOS CONTRADITÓRIOS DO PASSADO E DO PRESENTE: CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE SEM PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	82
5.6 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA	90
5.7 SUGESTÕES PARA A COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	106
6. CONCLUSÃO	116
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121

1. INTRODUÇÃO

Ao partir da premissa de que o envolvimento da sociedade nas questões de interesse público é contribuição vital para o planejamento de políticas públicas capazes de amenizar ou solucionar os problemas sociais existentes, esta dissertação analisa os desafios intrínsecos na gestão de cidades e nas relações públicas governamentais para a participação democrática. O município de Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro, é o objeto deste estudo, analisado em seu perfil de gestão, em busca de esclarecimentos sobre de que forma, como ocorre a participação popular para a administração pública e se de fato ela ocorre.

Algumas questões são norteadoras para a análise dos desafios à gestão participativa: O nível de participação popular diminuiu nos últimos anos porque a cidade está condicionada a participação apenas de pequenos grupos de interesse? Quais são os fatores condicionantes para que tal situação ocorra? É possível estabelecer na prática a gestão participativa? Como fazê-lo a partir da aplicação de atividades de Relações Públicas governamentais?

Os apontamentos pesquisados para a realização deste trabalho consideram que, é no espaço público, na cidade, que se constitui o espaço para discussões, troca de idéias, conflitos, necessários para que a prática democrática realmente deixe de ser uma ilusão. É preciso considerar que o conflito nem sempre é prejudicial e deve ser evitado, muito pelo contrário, é necessário para que diferentes pontos de vista sejam considerados e o bem comum seja estabelecido.

A prática de relações públicas entra como instrumento da comunicação pública capaz de promover o diálogo, estimular a participação da sociedade em uma

discussão saudável a todos e principalmente à democracia, ao exercício de cidadania. Talvez esta seja a missão, o ideal da comunicação pública e das relações públicas e não como geralmente são executadas por gestores que vislumbram somente propaganda política, *marketing* pessoal ou da cidade. Uma comunicação de mão única, que desconsidera as demais partes envolvidas, autoritária e defensora dos interesses de pequenos grupos.

Objetivando melhor compreensão do tema comunicação pública, conceituações como cidadania, movimentos populares, esfera pública, direito e democracia, pluralismo, individualismo e ambivalência (característicos do sistema capitalista), são apresentadas, com uma primeira análise crítica dos ideais democráticos e as barreiras à sua implementação efetiva.

O segundo capítulo propõe uma análise da gestão de cidades brasileiras, dos atores envolvidos no processo democrático e, especialmente, na cidade, entendida como locus da produção e palco para conflitos, debates e luta por espaço. Uma breve retrospectiva histórica conduz às explicações sobre as alterações dos espaços democráticos brasileiros nos últimos 30 anos. Conceitos como cidade-mercadoria, *marketing* urbano, clientelismo, neopatrimonialismo, são abordados para demonstrar como o planejamento das cidades brasileiras tem sido conduzido por seus gestores e qual o preço dessas condutas para a gestão participativa. Outras indagações possíveis são: quem de fato está no controle da situação, a quem cabe as decisões a respeito da cidade e quais conflitos aparecem com tal situação?

A Comunicação Pública e a atividade de Relações Públicas e suas contribuições são abordadas no terceiro capítulo, em uma tentativa de demonstrar a importância de tais atividades como instrumentos à gestão pública participativa, contribuindo para o processo de integração entre poder público e comunidade, bem como na administração da controvérsia pública.

Por fim, no quarto capítulo há um breve relato sobre a história do município de Campos dos Goytacazes, suas principais características, principalmente no que tange aos processos contraditórios verificados em seu passado e presente, responsáveis pela construção de uma cidade sem participação política. A realidade

da comunicação pública do município é analisada a partir das ações de sua secretaria de comunicação social, no período que compreende a gestão 2006/2008. Alguns itens observados são: as publicações oficiais, o relacionamento com os públicos de interesse da prefeitura, o *site* e a ouvidoria.

A relevância acadêmica deste trabalho, parte de um mestrado profissionalizante, está na possibilidade de sua contribuição social, para uma gestão de cidades democrática e cidadã, a partir da implementação das atividades de Relações Públicas na comunicação pública, valorizando o diálogo, a troca de experiências, a manutenção de um bom relacionamento com os públicos e a transparência (*accountability*).

2. CIDADANIA, MOVIMENTOS POPULARES E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Escrever sobre o tema democracia baseado na atual situação social, econômica e financeira do Brasil é tarefa difícil. O conceito de democracia é bastante controverso em relação à sua aplicabilidade. Trata-se de um tema vasto, sobre o qual limito-me a fazer algumas observações e reflexões, a começar pela revisão de conceitos como cidadania, esfera pública, movimentos populares e democracia.

Covre (2006, p. 9-11), ao definir o que é cidadania, lembra que este conceito é variável de acordo com a visão dos diferentes atores envolvidos na sociedade. O que é cidadania para uns pode não ser para outros, até mesmo em função das dificuldades ou facilidades encontradas no seu dia-a-dia.

As pessoas tendem a pensar cidadania apenas em termos dos direitos a receber, negligenciando o fato de que elas próprias podem ser o agente da existência desses direitos. Acabam por relevar os deveres que lhes cabem, omitindo-se no sentido de serem também, de alguma forma, parte do governo, ou seja, é preciso trabalhar para conquistar esses direitos. Em vez de meros receptores, são acima de tudo sujeitos daquilo que podem conquistar (2006, p. 10).

Em outro trecho de sua obra, Covre, afirma que só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão que, segundo ela, são compostos pelos direitos civis, que dizem respeito ao direito de se dispor do próprio corpo, locomoção, segurança; direitos sociais que englobam o atendimento das necessidades humanas básicas como alimentação, educação, saúde, habitação e direitos políticos que compreendem a

deliberação do homem sobre sua vida, ao direito de ter livre expressão de pensamento e prática política, religiosa e convivência com outros homens em organismos de representação direta (sindicatos, movimentos sociais, partidos, associações de bairro) ou indireta, por meio da eleição de governantes, assembléias.

Nesta mesma linha de raciocínio, Vieira (1999, p. 22) complementa:

A cidadania seria composta dos direitos civis e políticos – direitos de primeira geração -, e os direitos sociais – direitos de segunda geração, sendo que os primeiros compreendem direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, à vida, à segurança. Os direitos políticos referem-se à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal. Os direitos de segunda geração incluem não só os direitos sociais, como econômicos ou de crédito, onde se apresentam os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego.

Peruzzo (2004, p. 52) aponta que cidadania quer dizer participação, nos seus múltiplos sentidos e dimensões, incluindo a cidadania cultural, que garante o direito à liberdade de expressão e acesso aos bens culturais. Segundo a autora, havendo cidadania, haverá desenvolvimento social¹ e o grau de direitos alcançados está diretamente relacionado à capacidade de articulação civil, política e social (Marshall, 1967), concretizada na liberdade de opinião e expressão, de participação política e no acesso aos bens necessários à vida e ao desenvolvimento intelectual. A autora ressalta que os atores sociais são sujeitos da produção informativa e não simples receptores passivos de informação e para tanto embasa juridicamente sua afirmação na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, artigo 19: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por quais meios de expressão”.

¹ Peruzzo refere-se aos princípios básicos de cidadania como liberdade e igualdade e considera que o desenvolvimento de uma sociedade pode ser medido pelo grau com que estes princípios são expressos e exercitados na forma de direitos e deveres.

Constituição Brasileira, 1988, Capítulo 1, Artigo 5, inciso IX: “(...) é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Objetivando a ampliação dessa discussão, é necessário também perpassar por conceitos referentes à participação social e movimento social. De acordo com Ferreira (2000, p. 81): “A participação social não constitui, nem uma etapa, nem um componente dos movimentos sociais”. Para o autor, movimentos sociais são as condutas coletivas de mudanças, a transformação da própria realidade societal, enquanto que a participação social é “um simulacro de intervenção política. Num sistema em que é dominante o processo de representação política, a participação social tem, efetivamente, um impacto político de simples representação”.

Complementando sua teoria, Ferreira salienta que a participação social escamoteia a distinção social, banaliza os diferentes quadros sociais, deixando implícita a idéia de padronização, de cultura hegemônica dos participantes e, ainda, refere-se à participação social como economicamente discriminante, uma vez que as classes menos privilegiadas acabam frustradas e deixadas de lado neste processo de participação.

É inegável que a participação social tem se mostrado economicamente discriminante, porém a posição de Ferreira é pessimista em relação à gestão democrática. Para que ela aconteça é necessário que as diferentes classes sociais se mobilizem e não se tornem apáticas diante das situações que lhes são desagradáveis, do contrário seria como desistir da democracia e do direito à cidadania.

Já Peruzzo (2004, p. 50) traz uma outra análise sobre movimentos populares:

Movimentos populares são manifestações e organizações constituídas com objetivos explícitos de promover a conscientização, a organização e a ação de segmentos das classes subalternas, visando a satisfazer seus interesses e necessidades, como os de melhorar o nível de vida, através do acesso às condições de produção e de consumo de bens de uso coletivo e individual; promover o desenvolvimento educativo-cultural da pessoa; contribuir para a preservação ou recuperação do meio ambiente; assegurar a garantia de poder exercitar os direitos de participação política na sociedade e assim por

diante. Em última instância, pretendem ampliar a conquista de direitos de cidadania, não somente para pessoas individualmente, mas para o conjunto de segmentos excluídos da população.

Para Habermas (1997), por ser a esfera pública o local de disputa entre idéias divergentes, os movimentos sociais, populares se constituem na reação dos atores sociais diante das ameaças produzidas pela racionalidade sistêmica (capitalismo / mercado). A disputa ocorre entre os movimentos sociais, Estado e mercado, pela preservação de um espaço democrático de organização, de expressão, reprodução cultural e formação de identidade e solidariedade.

Vieira (1999, p. 61) resume este processo da seguinte forma: os atores da sociedade civil organizados cumprem uma função pública, absorvendo a ação comunicativa existente no mundo da vida e levando-a ao nível da esfera pública, “defendem o interesse público e se constituem como instância crítica e controle do poder”. O que talvez possa ser questionado, uma vez que os interesses individuais têm tomado à frente dos interesses coletivos tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

Demo (1988, p. 32), apud César (2007, p. 84), contribui:

É clara a existência de iguais e desiguais dentro da sociedade civil, ou de organizados e desorganizados. Ao pólo dos iguais, organizados, corresponde aquela facção da sociedade já historicamente articulada, com poder de representação (igreja, meios de comunicação, empresas, ou seja, a elite privilegiada brasileira); já o pólo dos desiguais é representado pela facção civil pouco articulada, não só por uma acomodação natural, como muitas vezes ouvimos dizer – “o brasileiro é preguiçoso, indolente” -, mas por ser essa acomodação fruto de um trabalho metódico e constante de dominação por parte dos poderosos. “Na verdade, trata-se de um processo histórico de opressão, que conseguiu domesticar a sociedade a seu gosto, podendo chegar ao cúmulo de tornar o assistencialismo uma necessidade vital.

Adiante César explica que alterar esta situação atual só será possível se os desiguais se organizarem para reivindicar novos espaços, fundamentados numa prática diária de cidadania, sendo, desta forma, os movimentos populares parte desse processo de formação cidadã.

Habermas (1997, p. 33) considera que para haver formação democrática da opinião é preciso considerar as opiniões dos públicos informais, da população que vive à margem, que sofre os efeitos da exclusão social que, geralmente, não são desvirtuados pelo poder, e são consideradas estruturas desorganizadas, com seus fluxos comunicacionais isentos de limitações. “Para desenvolver-se plenamente, o potencial de um pluralismo cultural sem fronteiras necessita desta base, que brotou por entre barreiras de classe, lançando fora os grilhões milenares da estratificação social e da exploração, e se configurou como um potencial que, apesar de seus inúmeros conflitos, produz formas de vida capazes de gerar novos significados.”

Em outro trecho de sua obra, (1997, p.116), acrescenta sobre a importância das mobilizações da sociedade civil para a instauração do processo democrático:

Pode-se dizer que, à medida que um mundo da vida racionalizado favorece a formação de uma esfera pública liberal com forte apoio numa sociedade civil, a autoridade do público que toma posição se fortalece no decorrer das controvérsias públicas. Pois, em casos de mobilização devido a uma crise, a comunicação pública informal se movimenta, nessas condições, em trilhos que, de um lado, impedem a concentração de massas doutrinadas, sensíveis populisticamente e, de outro lado, reconduzem os potenciais críticos dispersos de um público que não está mais unido a não ser pelos laços abstratos da mídia – e o auxiliam a exercer uma influência político-publicitária sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade. É certo que apenas em esferas públicas liberais as ações políticas dos movimentos sub-institucionais – que caem fora dos trilhos convencionais da política de interesses, a fim de fortalecer a circulação do sistema político regulado pelo Estado de direito – possuem uma linha diferente da das esferas públicas formadas, que servem apenas como foros de legitimação publicitária.

O que Habermas desconsidera, é a existência das diferenças sociais, econômicas, culturais, que levam às discriminações, inclusive com relação à participação. O diálogo não é franqueado a todos os envolvidos indiscriminadamente. Certamente, alguns públicos mais articulados, melhor mobilizados e informados, têm espaço diferenciado comparativamente à massa desorganizada, desinformada.

A partir desta análise já se torna visível que a realidade brasileira enquadra-se na esfera pública formada e legitimada pela comunicação de massas, que homogeneiza comportamentos, que simula e mascara realidades e conduz as ações

dos movimentos para a direção dos interesses de poucos, reproduzindo o que há anos configura uma história de dominação. A esfera pública liberal, fortalecida pela sociedade civil e sua mobilização parecem distantes, como um obstáculo, um desafio a ser vencido para o alcance da democracia brasileira.

A teoria discursiva de Habermas, de maneira otimista, parte do pressuposto que todos têm igual condição de fala e acesso ao diálogo e prevalece o melhor argumento. Segundo ele, são necessárias algumas condições para que este processo aconteça, como a ausência de impedimentos à participação, a não-violência, ou seja, inexistência de coações externas ou pressões internas e a seriedade, que significa a boa vontade de todos os atores envolvidos no processo em busca de um acordo, de um entendimento, ou seja, uma conjunção de situações ideais que, nem sempre são possíveis em uma sociedade pluralista e heterogênea, principalmente num Brasil repleto de contradições e desigualdades básicas, quanto mais com relação ao direito dialógico.

Cittadino, em seu livro *Pluralismo, Direito e Justiça distributiva* (1999), considera que “o pluralismo é uma das marcas constitutivas das democracias contemporâneas”, trazendo duas significações para o termo, sendo uma representando o pensamento de filósofos políticos liberais (Rawls, Dworkin, Larmore), que “descrevem a diversidade de concepções individuais acerca da vida digna” ou, segundo teóricos do pensamento comunitário (Taylor e Walzer), “multiplicidade de identidades sociais, específicas culturalmente e únicas do ponto de vista histórico”.

A autora também explica o posicionamento de Habermas sobre o pluralismo. Para ele, o pluralismo comporta as duas dimensões acima citadas, isto é, a diversidade das concepções individuais acerca da vida digna e a multiplicidade de formas específicas de vida que compartilham valores, costumes e tradições. Cittadino ressalta que para as três correntes de pensamento é possível formular e justificar um ideal de justiça nas sociedades democráticas contemporâneas, porém

considerando que os traços marcantes de uma sociedade democrática são ‘a diferença e o desacordo’, ou ainda a intersubjetividade².

A autora pondera que Habermas utiliza-se de uma metodologia construtivista e compartilha com liberais a idéia de que é possível conformar um ponto de vista moral imparcial que, no seu caso, se traduz nas regras procedimentais de uma ampla prática argumentativa. “Neste sentido, a instituição do direito legítimo só é possível se, conjuntamente, estão garantidas não apenas as liberdades subjetivas que asseguram a autonomia privada, mas também a ativa participação dos cidadãos através de sua autonomia pública” (1999, p. 6, 7). Esta é uma situação ideal que, para ser posta em prática, é necessária uma modificação cultural, de posturas e procedimentos do dia a dia para fazer valer a lei que prevê igualdade para todos.

Já Bauman (1999, p. 9-265), contribui com sua visão de uma modernidade ambivalente, ou seja, o modelo neoliberal, apesar de lutar contra a ambivalência, acentua os conflitos quando enaltece o individualismo, quando cede à racionalidade do mercado. A existência moderna convive com a ordem e o caos simultaneamente, “é a luta da determinação contra a ambiguidade, da precisão semântica contra a ambivalência, da transparência contra a obscuridade, da clareza contra a confusão”. Considera que Habermas equivoca-se na medida em que apresenta um modelo de comunicação não distorcida como uma perspectiva realista de consenso sobre a verdade, porém não desconsidera a efetividade deste modelo. Para Bauman, a busca de bases comunitárias de consenso traz mais fragmentação, dissipação e heterogeneidade, “o que pretende ser uma fórmula de acordo para pôr fim a todo desacordo revela-se, assim que é formulado, algo que propicia novo desacordo e novas pressões para negociação”. A solução para esta questão é, para ele, a aceitação da heterogeneidade das dissensões.

É evidente que, ao abrirmos espaço para o diálogo, estamos suscetíveis a sugestões, elogios e críticas, que abrem novas possibilidades de discussões, discordâncias, na tentativa de um novo acordo. A heterogeneidade das dissensões, a ambivalência são uma constante.

² Para Habermas, intersubjetividade é a inter-relação entre sujeito e sociedade, que se processa através de estruturas lingüísticas. (Cittadino, 1999, p. 91)

Ainda sobre as características da pós-modernidade, Bauman acredita que esta é uma 'obsessiva marcha adiante', a ânsia dos indivíduos de sempre querer mais e nunca ter o bastante e talvez este seja um dos motivos de ansiedades e inquietações. Outra característica é a obsolescência do presente antes mesmo dele existir, as mudanças são rápidas, os momentos são fugazes, tudo em nome de um progresso histórico.

A respeito da privatização na sociedade pós-moderna, o autor faz duras críticas não só às privatizações do sistema produtivo, mas às privatizações de todas as preocupações, a privatização dos problemas humanos e a responsabilidade por sua solução, "a política, retirando-se das tarefas de administração social, efetivamente dessocializou os males da sociedade e traduziu a injustiça social como inépcia ou negligência individual", ou seja, prevê que há pontos negativos da apropriação do público pelo privado que, de certa forma, negligencia o coletivo em prol dos interesses de pequenos grupos.

Bauman acrescenta que sua indignação se dá, em partes, porque na sociedade pós-moderna o fracasso redundava em culpa e vergonha e não em protesto político, gerando apatia política.

É possível que esta seja a 'válvula de escape' da sociedade capitalista: a culpa pelos fracassos e problemas pertence a cada indivíduo e não mais ao poder público ou às forças de mercado, retirando do modelo neoliberal suas mazelas.

A consequência sistêmica da privatização da ambivalência é uma dependência que não precisa nem de uma ditadura baseada na coerção nem de doutrinação ideológica; uma dependência que é sustentada, reproduzida e reforçada essencialmente por métodos de mercado, que é abraçada de boa vontade e não se sente absolutamente como dependência – pode-se mesmo dizer: que se sente como liberdade e um triunfo da autonomia individual. (...) Acima de tudo, a liberdade do consumidor desvia dos assuntos comunitários e da administração da vida coletiva as aspirações da liberdade humana. (BAUMAN, 1999, p. 276-277)

Ao considerarmos as argumentações de Habermas e Bauman fica claro que construir uma democracia não é uma tarefa fácil, principalmente devido às características próprias do capitalismo que acentua o individualismo, as pluralidades,

as contradições, porém é preciso considerar o papel desempenhado pelos diversos atores que compõem o processo político. Mesmo com a existência de contradições entre eles e, ainda, a diferença entre as práticas e os discursos, não devemos abrir mão das práticas comunicativas, que revelam novos conflitos, mas é somente a partir do diálogo que há possibilidade de entendimento.

Bezzon (2004, p. 23) em sua obra, cita Benevides (1991) a respeito das práticas participativas que permitem aos cidadãos, uma vez informados, se interessar pelos assuntos que lhes dizem respeito e através da participação aconteça a educação política, que independe do resultado do processo.

Adiante a autora considera os fatores históricos para contextualizar o atual estágio da democracia brasileira, que tem em sua herança cultural, fruto de sua colonização, a maneira de fazer política por meio de coronelismo, clientelismo, relações patrimonialistas de poder. Tal cultura acarreta na “fraca” participação da sociedade nas questões públicas, que levam às atitudes servis aos líderes populistas e autoritários.

(...) caracteriza as formações partidárias no Brasil, como sendo de três tipos: o partido clientelista, o populista e o vanguardista. No primeiro caso, a representação é praticada sob a forma de favor, e com exclusão dos representados nas decisões partidárias e nas políticas globais. No segundo caso, os representados são considerados imaturos e mantêm uma relação de tutela com os partidos. No terceiro caso, definem seus representados como incapazes de realizar a tarefa histórica a que estão destinados, e substitui o sujeito por uma vanguarda que o representa, age em seu lugar e o educa. (CHAÚÍ, 1989, apud BEZZON, 2004)

Ao citar clientelismo, populismo e vanguardismo, a autora explica que estes conceitos vieram delinear na estrutura político-partidária brasileira um total descrédito na política e nos políticos, sendo este um dos fatores que propiciará que diferentes grupos mobilizados pressionem o Estado na reivindicação de seus interesses.

É relevante incluir às ponderações de Bezzon conceitos analisados por Swartzman (1988), em sua obra *As bases do Autoritarismo Brasileiro*. Segundo o autor, patrimonialismo refere-se às formas de dominação política em que não

existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada, sendo o setor público predominante na economia, mantendo um tipo de dominação tradicional, dependentes de um senhor, patriarcal.

Um outro conceito abordado pelo autor é o neopatrimonialismo, forma atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política. Este tipo de dominação, encontrada nos regimes patrimoniais burocráticos modernos, tem por característica uma combinação de governos centrais comandados pelas suas 'razões do Estado' e massas passivas, destituídas e mobilizáveis.

Sobre a situação brasileira, Swartzman confirma a coexistência de características de neopatrimonialismo, crescimento do mercado e maior abertura à organização e participação políticas. O termo cooptação política, abordado por ele, demonstra o tipo de relacionamento entre estes dois tipos de participação, ou seja, a forma que o Estado submete à sua tutela formas autônomas de participação, a política gira em torno do Estado como figura central. Quando efetivos tendem a reduzir os conflitos ao estabelecer monopólios de privilégios, simultaneamente criam estruturas de participação sem consciência e capacidade de mobilização. "Os povos latino-americanos parecem preferir alienar, e não delegar poderes aos seus líderes escolhidos ou aceitos. (...) a sociedade é percebida na América Latina como composta de partes que se relacionam através de um centro patrimonial e simbólico, antes que diretamente umas às outras" (Morse, 1964, apud Swartzman, 1988).

Há, no capitalismo neoliberal, novas formas de barganha que minimizam os conflitos por meio dos pactos políticos, Habermas (1984, p. 232) faz algumas considerações sobre o assunto. O autor coloca que os interesses privados, organizados coletivamente, forçam uma nova configuração política que descarrega na esfera pública conflitos de interesses e alteram as bases da estrutura do pacto político, ou seja, a esfera pública passa a ter que compensar interesses, fora dos padrões tradicionais de acordos via parlamento – "o acordo precisa ser literalmente negociado através de pressões e contrapressões, (...) As decisões políticas acabaram caindo nas novas formas de barganha, que se desenvolveram ao lado das antigas formas de exercício de poder: *hierarchy* e *democracy*".

A nova configuração política a que Habermas se refere tem relação direta com os pactos entre partidos para efetivar suas coligações, com os acordos entre políticos e eleitores, sejam eles pertencentes a qualquer classe social, em troca de voto, com as negociações entre imprensa e gestores públicos, desvios de verbas públicas, crimes de ‘colarinho branco’, malversação de recursos, realidades comuns no dia a dia dos brasileiros.

2.1 ESFERA PÚBLICA, DIREITO E DEMOCRACIA

Habermas apropria-se deste tema e possibilita compreensão e esclarecimento sobre a esfera pública política que, segundo ele, só é formada quando a sociedade está em permanente interação e participação com o Estado e não somente por ocasião das eleições.

Sua conceituação de esfera pública (1984, p. 107):

Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado. Ela representa uma rede super-complexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e sub-culturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vistas funcionais, temas, círculos políticos etc, assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém ainda acessível a um público de leigos (por exemplo, em esferas públicas literárias, eclesiais, artísticas, feministas, ou ainda, esferas públicas alternativas da política de saúde, da ciência e de outras); além disso, ela se diferencia por níveis, de acordo com a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance, formando três tipos de esfera pública: esfera pública episódica (bares, cafés, encontros de rua), esfera pública da presença organizada (encontros de pais, público que frequenta o teatro, reuniões de partidos ...) e esfera pública abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente).

Importante destacar que a esfera pública a que Habermas se refere não está ligada unicamente à idéia de Estado, mas também a uma esfera pública não-estatal, formada pelos movimentos sociais, ONG’s, associações diversas.

Baseado em Arendt, Habermas (1997, p. 20) acrescenta que a esfera pública política deve evitar o 'privatismo' de uma população despolitizada e contra a legitimação através de partidos comandados pelo Estado, "para que uma cidadania regenerada possa (re)apropriar-se do poder burocratizado do Estado, imprimindo-lhe formas de uma auto-administração descentralizada. Isso pode transformar a sociedade numa totalidade política"

Em sua obra *Direito e Democracia*, Habermas (1997) explica as três visões existentes sobre o processo democrático na esfera pública: liberal, democrata e teoria do discurso / teoria da ação comunicativa, que envolve as estruturas comunicativas existentes na esfera pública, capazes de mobilizar a opinião pública.

Na visão liberal o processo democrático acontece sob a forma de compromissos de interesses, que são percebidos no direito ao voto, pela composição representativa parlamentar. Para eles, a separação entre Estado e sociedade deve ser superada por meio de processo democrático (o Estado como regulador, fazendo valer vontades e expectativas dos cidadãos, através de medidas normativas – não se opõe à participação e intervenção popular ou do setor privado). O modelo liberal não consiste deliberação das pessoas, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, com a finalidade de garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas das pessoas. A formação democrática da vontade, nesta corrente de pensamento, tem como função única a legitimação do exercício do poder político.

Na visão republicana, a formação democrática se dá a partir de um entendimento ético-político, em que o conteúdo da deliberação seja respaldado pelo consenso entre os sujeitos envolvidos. Segundo os republicanos, a democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade, que toma consciência de si mesma e produz efeitos sobre si mesma, e a formação democrática da vontade tem a função de constituir a sociedade como uma comunidade política e mantê-la viva.

Já para a teoria do discurso, que assume elementos das correntes anteriormente citadas, são relevantes as regras do discurso e as formas de argumentação, que agirão orientando o entendimento e a socialização comunicativa.

Essa teoria defende que a política deliberativa independe da cidadania capaz de agir coletivamente, mas da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais e do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram informalmente. Explica a intersubjetividade de processos de entendimento que ocorre nas redes comunicacionais de esferas públicas políticas – “arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade, acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação”. As estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede de sensores que reagem às pressões e às situações problemáticas da sociedade e estimulam opiniões influentes. “A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode dominar por si mesma o uso do poder administrativo, mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (Habermas, 1997, p. 19-24).

Ainda sobre a importância da comunicação para a instauração dos processos democráticos, Habermas (1997, p. 09) explica que, “A criação legítima do direito depende de condições exigentes, derivadas dos processos e pressupostos da comunicação, onde a razão, que instaura e examina, assume uma figura procedimental”.

O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação. (HABERMAS, 1997, p. 22)

Quanto ao conceito de democracia, Bobbio (2000, p. 22) esclarece e simplifica:

(...) Por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.

Sobre direito e poder acrescenta (2000, p. 23)

(...) direito e poder são duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar o direito e só o direito pode limitar o poder. O Estado despótico é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o Estado democrático, que é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do direito.

Em seu livro *O Futuro da Democracia* (2000), Bobbio lembra que para a existência do Estado Democrático é essencial à existência do Estado Liberal, uma vez que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático. Também a democracia é necessária para garantir a existência e permanência das liberdades fundamentais, ambas se completam. Quanto à conceituação de democracia direta e democracia representativa, entende que a democracia representativa deve ser ladeada ou substituída pela democracia direta. Na primeira, todos os cidadãos participam de todas as decisões pertinentes a eles e na segunda, “as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” e este é o ponto principal de crítica porque parte dos eleitos acaba por representar seus interesses particulares ou de seu grupo e não mais o interesse da maioria, como prometido anteriormente à sua eleição.

Sobre as barreiras existentes à democracia e, por consequência, os desafios da democratização da participação, Habermas, em sua teoria da sociologia da comunicação de massas, é cético quanto às democracias ocidentais, dominadas pelo poder e pela mídia, sendo que as iniciativas da sociedade civil, dos movimentos sociais, identificam os problemas, porém os sinais que emitem são fracos, “sua força é fraca para despertar, no curto prazo, processos de aprendizagem no sistema político ou reorientar processos de decisão.”

Talvez a idéia de democracia adquirida a partir da polis grega e adaptada à realidade capitalista não encontre espaço para sua aplicação na íntegra, ou seja, a democracia capitalista não corresponde ao governo de todos devido à assimetria de poder entre governantes e cidadãos. A separação entre poder político e econômico, imposta pelo liberalismo, cria um poder privado, que retira a decisão das mãos dos cidadãos. (Oliveira, 2004, p. 13)

Para Bobbio (2000, p. 19, 20), “A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo”. Pondera ainda que “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, (...) não se pode falar de degeneração da democracia, mas sim de adaptação natural dos princípios abstratos à realidade ou de inevitável contaminação da teoria quando forçada a submeter-se às exigências da prática”. Habermas (1997) e Bauman (1999) também fazem referência à democracia como um projeto inacabado da modernidade.

Bobbio (2000, p. 34-49) explica as transformações pelas quais a democracia passou ao longo dos últimos anos e suas “promessas não-cumpridas”, quais sejam: o nascimento da sociedade pluralista, a revanche dos interesses, o espaço limitado, a sobrevivência de um poder invisível, as permanências das oligarquias ou das elites no poder, ausente crescimento da educação para a cidadania.

Resumidamente, ao tratar sobre o nascimento da sociedade pluralista, explica o fato do indivíduo ter perdido sua autonomia, possível apenas no ideal da democracia. Com isso, quer dizer que os indivíduos como soberanos foram substituídos pelos grupos (organizações, associações, sindicatos, partidos) e assim sendo os grupos passam a protagonistas da vida política e o povo dividido em grupos concorrentes, perde a idéia de povo como uma unidade ideal e soberana. “O modelo do Estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, subjacente aos governos democráticos, é pluralista”. (2000, p. 50)

A revanche dos interesses, termo utilizado por Bobbio, é abordada a partir da idéia de representação política como um dos princípios desconsiderados na atual democracia, uma vez que a sociedade está composta por grupos com interesses diversos, cada qual defendendo suas particularidades que, muitas vezes, somente são possíveis por meio de acordos com outros grupos. De certa forma, a democracia representativa, na qual o representante luta pelos interesses gerais, de acordo com Bobbio, perdeu-se na prática do cotidiano, o que ele chama de neocorporativo, “uma forma de solução dos conflitos sociais que se vale de um procedimento que nada

tem a ver com a representação política e é, ao contrário, uma expressão típica de representação dos interesses”.

Quanto ao espaço limitado, cita a passagem da democracia representativa para a democracia direta e afirma que para entender se há ou não democracia em determinado país, “o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos quem têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito”, ou seja, a democracia tornou-se incapaz de ocupar todos os espaços nos quais são tomadas decisões para um grupo social inteiro.

A sobrevivência do poder invisível é tratada por Bobbio como a ausência de transparência nos governos, a falta de publicidade, que é importante para que o cidadão conheça os atos do governante e possa controlá-los, a fim de que todos tomem conhecimento do que é lícito e do que é ilícito – quem controla os controladores? Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida.

A permanência das elites no poder, para ele, não elimina a diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos e cita Schumpeter para explicar-se (1984, p. 39): “Schumpeter acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular”. Por fim considera que a sexta promessa não cumprida pela democracia diz respeito à falta de educação para a cidadania, característica esta que agrada os governantes, que podem melhor controlar os seus ‘súditos’, mas que prejudica o exercício democrático. Ao citar o exemplo italiano, Bobbio oferece-nos um dado preocupante, e que até nos parece bastante familiar, o voto de opinião está diminuindo enquanto que o voto de permuta está aumentando.

Para melhor elucidar porque as promessas da democracia não foram cumpridas, considera que os princípios democráticos foram criados para sobreviverem a uma sociedade bem menos complexa que a atual, ou seja, a medida que a economia passa a ser regida pelo mercado há a exigência de técnicos, de

especialistas para condução das gestões, então, para ele “se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer”. Outro ponto abordado é o contínuo crescimento do aparato burocrático, ordenado hierarquicamente de cima para baixo, dos governantes para os governados, com ideais opostos aos democráticos e, além disso, as demandas dirigidas ao governo tornaram-se cada vez maiores, numerosas, urgentes, gerando o que o autor chama de “sobrecarga do sistema político”, que precisa fazer opções e excluir outras tantas, “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil”.

Apesar das idéias acima expostas, Bobbio (2000, p. 51-53), acredita no futuro da democracia:

O conteúdo mínimo do Estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo.

Depreende-se que o autor completa sua idéia valorizando que a democracia introduziu novas técnicas de convivência, onde os conflitos sociais são solucionados sem violência, onde as revoluções podem acontecer de forma silenciosa, onde “as regras são respeitadas e o adversário não é mais um inimigo (que deve ser destruído), mas um opositor que amanhã poderá ocupar o nosso lugar”.

Bauman (1999, p. 293-294), sobre o futuro democrático na pós-modernidade, pondera que há uma chance de tornar o discurso racional e eficaz em sua prática: “a questão política do controle democrático sobre a tecnologia e a especialização, sobre os seus propósitos e limites desejáveis – a questão da política como autogestão e opções feitas coletivamente”. Os únicos veículos para a realização de uma sociedade melhor são a política (e não os critérios do mercado), a democracia e a plena cidadania, com mais eficácia política nas ações individuais e comunitárias.

(...) mesmo se o poder estatal não precisa do consentimento popular para a sua operação cotidiana, ele não pode sobreviver a uma explícita recusa desse apoio: meios de coerção não são substitutos para a anuência; é a

possibilidade do apoio que, antes de mais nada, torna esses meios eficazes. Isso poderia ser uma revelação a iluminar a era da nova política pós-moderna: armada desse novo conhecimento, a política pode-se tornar um jogo inteiramente diferente, com conseqüências por enquanto difíceis demais de prever. (BAUMAN, 1999, p. 295)

Cada qual com sua posição, Habermas, Bauman e Bobbio tem um ponto em comum, todos entendem os obstáculos que se colocam diante da realização do processo democrático na pós-modernidade, porém posicionam-se de maneira otimista, entendendo que há soluções possíveis, seja a partir do diálogo, seja a partir de maior participação dos atores sociais.

Aparentemente, os obstáculos à gestão democrática apresentam-se em maioria comparados aos caminhos que levam à democracia, obstáculos esses que, apesar de um certo grau de dificuldade para sua transposição, podem ser eliminados a partir de uma mudança gradativa, no exercício de participação constante, independente do resultado alcançado. O que não é aconselhável é desistir do processo democrático e sucumbir às vontades do mercado, sem questionamento, sem debate.

É possível, a partir da análise desses primeiros conceitos, entender que as atividades de Comunicação e Relações Públicas podem ser consideradas fator interativo que favorece a cidadania, uma vez que criam canais de comunicação e relacionamento entre governantes e sociedade, para restabelecer o diálogo, a participação, o entendimento, a gestão democrática vivenciada na polis grega, composta por homens livres, partícipes ativamente na política, debatendo suas vidas em coletividade. Para Andrade (1982, p. 25-26), isso é possível se considerarmos as atividades de “Relações Públicas como método de ação capaz de estabelecer o relacionamento entre o Estado e o cidadão: por meio da criação de autênticos públicos e da opinião pública real”.

O autor considera autênticos públicos aqueles que mantêm sua capacidade de opinião racional, têm acesso às informações e não são conduzidos pela mídia de forma a perder sua capacidade crítica, como “massa de manobra”. Por opinião pública real, o autor entende como a expressão consciente de uma nação, que possui informações suficientes para análise dos temas de seu interesse, e espaço

aberto para debate e influência nas decisões dos gestores públicos como uma soberana, ou seja, capaz de direcionar as ações públicas por meio de sua mobilização.

3. GESTÃO DE CIDADES NO BRASIL

A partir dos conceitos abordados no primeiro capítulo, é possível fazer uma reflexão preliminar: será que democracia e cidadania são aplicadas na administração dos municípios brasileiros? Talvez o discurso político inclua esses ideais democráticos, porém sua prática encontra-se bastante distante da maior parte da população brasileira.

Segundo o Ministério das cidades (2005, p. 52):

A democratização do processo de planejamento é fundamental para romper esse círculo vicioso e transformá-lo num processo compartilhado com os cidadãos e assumido por todos os atores. A participação no processo de planejamento se coloca como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados. O planejamento deixa de ser solução apenas técnica, e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais.

O discurso ao longo dos anos parece ter-se afinado com as mudanças da sociedade, mas sua prática constitui-se num grande desafio, sendo possível encontrar respostas para esta situação ao retomarmos aspectos históricos de formação do Brasil. É preciso esclarecer que o país não evoluiu do feudalismo para o capitalismo como a maior parte dos países da Europa, processo este que permitiu a construção de uma democracia liberal de forma gradativa. Nosso país já surgiu no período de transição para o capitalismo, sob o estigma da exploração e da subalternização, com sérias consequências para sua população, dificultando a consolidação da democracia liberal.

No caso dos países europeus, a história, de certa forma, também não aconteceu de forma linear, ou seja, a burguesia, por meio da revolução industrial não chegou soberana, 'ditando as novas regras do jogo', derrubando o poder das aristocracias rurais. De acordo com Mayer (1987, p. 87-90) a burguesia assimilou a forma de vida social, cultural e ideológica das aristocracias e as aristocracias, ou elites agrárias, também não ficaram imunes às novas influências. A imitação entre nobres e burgueses era recíproca, porém a aristocracia habilmente seduzia os novos burgueses ideológica e culturalmente, uma vez que controlavam o acesso à ascensão social, cultural e política, desejada pela burguesia, "Com uma flexibilidade e capacidade de adaptação, e capitalizando a avidez do elemento burguês por status e avanço social, os grandes notáveis admitiam em seu meio, postulantes individuais oriundos do mundo dos negócios e profissões".

O autor explica que a nova indústria teve que se ajustar dentro das estruturas sociais, classistas e ideológicas preexistentes, "forças de inércia e resistência contiveram e refrearam essa nova sociedade dinâmica e expansiva", o que considera como 'forças de permanência'. "Reconhecidamente, o capitalismo industrial distorceu e pressionou essas estruturas ao longo do processo, mas não ao ponto de ruptura ou desfiguração total".

Talvez as idéias de Mayer, sobre a força das permanências, possam efetivamente contribuir para a compreensão do caso brasileiro. Em verdade, as tradicionais elites do Brasil repetiram o modelo de manter a força de sua tradição, de aceitar as novas influências, as novas formas de produção e relação capitalistas, porém, mantendo características para a manutenção de seu poder, camuflado, que demonstram avanço com um tom de recuo, modernidade com um tom de conservadorismo. Há no Brasil um fluxo de permanências visível nas idéias de domínio, controle, opressão que encontram lugar no imaginário coletivo, o poder nas mãos de poucos, reproduzindo inclusive, a apropriação do público pelo privado desde as capitâneas hereditárias aos dias atuais.

Após o período de exceção, de governo militar, em que era proibido falar em ideais democráticos, as lutas sociais por espaço, participação, cidadania tornaram-se constantes, exercendo pressão sobre o poder público. Manifestações populares e

pressão dos diversos segmentos culminaram no Fórum Nacional de Reforma Urbana, apresentado ao Congresso Brasileiro, fazendo parte da “Constituição Cidadã”, a constituição de 1988.

À emenda popular de reforma urbana coube algumas mudanças:

- Reconhecimento do direito à cidade: reconhecimento dos direitos das pessoas que vivem na cidade, como um direito fundamental.
- Aplicação dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade: condicionar as atividades econômicas e de desenvolvimento e o direito à propriedade urbana, a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade.
- Implementação da gestão democrática da cidade: fortalecer o papel dos municípios para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes da cidade, mediante uma gestão democrática das cidades, de modo a garantir a participação popular dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

A constituição de 1988 fortalece a idéia de democracia participativa, incluindo formas de participação diretas e indiretas como: referendo e plebiscito considerados diretas e, mandado de segurança coletivo, ação popular, denúncias de irregularidades, mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão, como formas de participação indiretas.³

No caso específico dos municípios brasileiros, foco desta dissertação, estes se tornaram entes federativos a partir da Constituição Federal de 1988, dotados de competência tributária própria, e não apenas com capacidade tributária delegada pelo governo estadual. Atualmente, desfrutam de ampla gama de prerrogativas

³ In Cittadino (1999): referendo:; plebiscito: visa decidir previamente uma questão política antes de sua formulação legislativa; mandado de segurança coletivo: impetrado por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação; ação popular é legítima para anulação de ato lesivo ao patrimônio público, histórico e cultural, ao meio ambiente, à moralidade administrativa; denúncia de irregularidade: formulada por qualquer cidadão partido político ou associação ao Tribunal de Contas da União; mandado de injunção: aplicado sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e ação de inconstitucionalidade por omissão pode ser proposta por partidos políticos, confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

constitucionais, não só administrativa, política e legislativa, mas também financeira. Abaixo seguem listadas as responsabilidades de competência municipais, explícitas na Constituição Federal:

- 1) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de permissão ou concessão, os serviços de interesse local e os serviços de transportes coletivos;
- 2) manter e prestar, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e os serviços de atendimento à saúde;
- 3) constituir, conforme dispuser a lei municipal, o serviço de guarda municipal.

Aos municípios compete a tributação da propriedade predial e territorial urbana, a transmissão de *inter vivos* de bens imóveis e os serviços de qualquer natureza. Aos impostos acrescentam-se taxas e contribuições de melhorias para a formação da arrecadação tributária própria municipal (artigo 156). Além delas, recebem receitas de transferências obrigatórias da União: a) 22,5% a título de Fundo de Participação dos Municípios (IR + IPI); b) 50% do produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural. Dos Estados recebem: a) 25% da arrecadação do ICMS; b) 50% do IPVA. Completando as receitas municipais, recebem transferências voluntárias, nas quais se incluem os convênios, além do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério) e o SUS (Sistema Único de Saúde), 6,6% das receitas municipais. Estes dois programas são descentralizados e apresentam maior alcance social e maior capilaridade.

A condição de maior autonomia para os municípios tinha por princípio aumentar a participação popular nas decisões de interesse público, como também facilitar aos gestores entender e buscar soluções adequadas aos problemas, haja vista maior proximidade da sociedade com seus administradores e destes com sua área de atuação. Novas formas de participação foram instituídas a partir deste momento como os conselhos municipais (educação, saúde, meio ambiente), dentre outros. Isso posto, cabe um questionamento: Será que a descentralização realmente facilitou o processo democrático brasileiro?

Bauman (1999, p. 20-21), não especificamente sobre o caso brasileiro, mas sobre a fragmentação dos poderes posiciona-se com restrições, “A autonomia das localidades e funções não passa de uma ficção que decretos e estatutos tornam plausível”. Pondera que os poderes podem ser fragmentados mas ‘o mundo, teimosamente, não o é’ e assim critica não só a fragmentação dos poderes como também a multifuncionalidade das pessoas, das palavras, dos trabalhos que, certamente em algum momento se chocam e geram confusão, ‘uma confusão que nasce da luta pela clareza’.

O sistema de eleição, a possibilidade de votar e ser votado, a organização política e partidária é um exercício de democracia, porém a população brasileira parece desperdiçar este poder democrático, tendo em vista a quantidade de políticos com práticas duvidosas que estão a todo instante recolocados no poder pela própria sociedade que os critica. O voto de cabresto não mais existe, mas seus resquícios não estão totalmente eliminados. A prática do clientelismo, da troca de voto por interesses egoístas e individualistas, supera o interesse público e sustenta a manutenção dos mesmos políticos no poder, sem que haja uma troca saudável e necessária.

Para Oliveira (2004, p. 14):

A democracia é o sistema de governo da maioria, em que são assegurados os direitos da minoria (...) O sistema foi concebido exatamente na perspectiva de mudança de posições, sem o que não faria o menor sentido: congeladas, fixas e imutáveis, maiorias e minorias, dificilmente se poderia falar em democracia. A democracia moderna colocou no lugar dessas mudanças a rotatividade dos mandatos para criar a possibilidade de novas maiorias e minorias, e a alternância no poder.

Gramsci apud Oliveira (2004, p.14), de acordo com Maquiavel, explica: “formação de consensos fundamentados no dissenso: a hegemonia é essa figura contraditória da dominação que torna os interesses de algumas classes o terreno sobre o qual se produz o consentimento”.

Para compreensão deste consentimento é necessário buscar explicações em Cruz (2005, pg. 9-12). Segundo ele, este consentimento é entendido como regionalismo:

(...) As relações sociais regionais são mais amplas e profundamente encadeadas, tanto no espaço territorial quanto no espaço simbólico das representações e das identidades sócio-espaciais (...) O regionalismo é uma manifestação de caráter ideológico, que contém representações em torno de uma identidade social imposta, remetida ao território. Como instrumento de ação política, tem poder de mobilização da unidade sócio-espacial em torno do projeto identitário, dos interesses regionais construídos; e de articulação com os recortes territoriais em escala maior. Manifesta-se por porta-vozes, as lideranças regionais, autoridades legitimadas para falar pela região e, ao falar com autoridade, instaurá-la.

Tomando por base que é na cidade que, fundamentalmente, se exercem – ou não! – os direitos e os deveres da cidadania, Ferreira (2000, p. 32) explica que a cidade pode funcionar como um lugar de ressarcimento social que, segundo ele, deve ser entendido como ‘um território de partidas e contrapartidas’, sendo assim a cidade é um lugar privilegiado de inclusão social, porém mostra-se como uma inclusão ‘socialmente discriminada, politicamente controlada e ideologicamente condicionada’.

Mais adiante em seu texto, Ferreira trata a cidade como “palco da sociedade”, onde a política é jogada e a cidadania representada, um palco com atores, figurantes e protagonistas. “A cidade condensa e polariza, através de um esquema de representações sociais e políticas, a estrutura social e o sistema político da respectiva sociedade”.

Ainda segundo Ferreira o exercício da cidadania não se esgota no exercício dos direitos civis, sociais e políticos, pressupondo também direitos urbanos, como direito à habitação, espaço público:

Se a cidade é o lugar por excelência de exercício da cidadania é, pois, inseparável da própria qualidade da cidade, isto é, da qualidade do urbano, ou seja, ainda, da própria urbanidade (...) Isto significa que a reivindicação de uma melhor cidadania pode, ou melhor, deve ser feita, também, no quadro da reivindicação de uma melhor urbanidade. (2000, p. 33)

Para a reivindicação de uma melhor urbanidade é necessário que os gestores repensem o processo de planejamento urbano, evidenciando a importância da proximidade dos planejadores com o lugar e com os cidadãos e que esta idéia não

esteja apenas nos discursos políticos. Xavier, sobre as novas formas de promover a interação entre os diferentes agentes sociais que atuam na produção das cidades acrescenta:

Cada vez mais, e com maior intensidade, evidencia-se que a implementação de políticas públicas está fortemente relacionada ao grau de articulação existente entre esses distintos agentes. Na prática tradicional do planejamento urbano, o papel centralizador do poder público e a hegemonia do interesse econômico prevaleciam no cenário das decisões. Hoje, verificam-se avanços nessa relação biunívoca, apesar de ainda serem fortes as influências dos interesses econômicos e do poder emanado do voto. (2002, p. 293)

Hélia Xavier sugere, inclusive, algumas iniciativas para assegurar o processo participativo como traduzir em linguagem compreensível as informações sobre a cidade e as formas de sua ocupação pelo cidadão, evitar excesso de linguagem técnica, facilitar compreensão da realidade e, conseqüentemente, oferecer maior capacidade de formar sua própria opinião e reforçar sua participação. Além disso, sugere estabelecimento de canais mais ágeis na consulta à coletividade e estímulo a maior especialização técnica em urbanismo de vereadores e seus assessores, para que os projetos de lei sejam melhor refletidos, tramitem com maior desenvoltura e resguardem boas propostas para o conjunto da cidade.

Abrucio & Loureiro (2004, p. 78) compactuam com a idéia de que os políticos do mundo atual devem conhecer em profundidade os assuntos técnicos para maior viabilidade de suas articulações, adequada tomada de decisão e respostas devidas às demandas da população. Sobre a gestão participativa afirmam ainda que a “experiência de administração pública internacional revela que quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o poder público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas”.

Assim como Xavier, Abrucio & Loureiro (2004, p. 78-79) acreditam que é preciso fortalecer as regras que favoreçam a disseminação de informações para o aperfeiçoamento das discussões sobre políticas públicas. Reforçam que o processo de formação de opinião não ocorre somente por intermédio da mídia, mas também em outras arenas como escola, empresa, família e tais espaços, devem ser

valorizados para o aprendizado democrático, suscitando discussões a respeito das decisões dos governantes.

Os autores fazem colocações importantes sobre *accountability* e democracia e explicam o conceito:

A esses ideais democráticos correspondem as formas que no mundo contemporâneo, em especial a partir da segunda metade do século XX, visam a garantir a *accountability*, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do poder público em relação à sociedade. A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. Por fim, a terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, afim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. (2004, p. 81)

A responsabilização democrática, segundo eles, procura aliar dois mecanismos de *accountability*, o “*accountability* vertical”, que refere-se ao controle dos governantes pelo cidadão de forma ascendente (mediante o voto em representantes), com formas de democracia semidireta (como plebiscitos) ou ainda através do controle social como conselhos de usuários de serviços públicos (saúde, educação). E o “*accountability* horizontal”, que efetiva-se mediante a fiscalização mútua entre os poderes ou por meio das agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas.

O *accountability* não deve se esgotar na eleição. Abrucio & Loureiro (2004, p. 85) destacam:

Na verdade, ele depende, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos diante da maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos do cidadão.

A criação da figura do *ombudsman* ou ouvidor público, quando este tem autonomia funcional efetiva perante os governantes, os processos orçamentários

participativos e as parcerias com organizações não-governamentais na provisão de serviços públicos também é uma alternativa à maior participação do cidadão.

Habermas (1989, p. 243–244), apesar de não utilizar a mesma nomenclatura, também aborda o tema:

(...) a constituição dos Estados sociais-democratas enquanto democracias de massas obriga as atividades dos órgãos estatais a ser pública, para que ao menos possa tornar-se efetivo um processo permanente de formação de opinião e de vontades até mesmo como um corretivo que garanta a liberdade perante o exercício do poder e da dominação. (...) A fim de atender a tais funções no sentido de formar democraticamente a opinião e a vontade, elas (Estado e organizações ligadas a ele) precisam, em primeiro lugar, estar organizadas em sua estruturação interna de acordo com o princípio da “publicidade” e possibilitar, institucionalmente, uma democracia intrapartidária ou intrínseca à associação: permitir uma comunicação sem perturbações e um uso público da razão.

O plano diretor, uma obrigatoriedade para os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, também constitui-se em uma importante ferramenta para o processo de gestão democrática. De acordo com texto divulgado pelo Ministério das Cidades (2005, p. 43), para viabilizar o plano diretor com ampla participação dos habitantes na condução do destino das cidades é possível visualizar a importância da comunicação como segue:

- Visão renovadora e generosa do poder público, de partilhar poder com os diferentes segmentos sociais;
- Nova organização da administração pública, com eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos;
- Instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados;
- Regras claras, decididas coletivamente, para a participação em todo o processo, estabelecendo os fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários, os momentos de abertura e discussão, os momentos de sistematização;
- Firmeza e transparência do grupo coordenador (Núcleo Gestor), para assegurar que todos tenham direito à voz, como condição de

credibilidade e para fazer avançar o processo. Só dessa forma afloram os interesses divergentes e, a partir deles, constrói-se o pacto;

- Produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação.

É possível destacar neste momento que algumas cidades brasileiras como Porto Alegre, Curitiba, Ipatinga, de fato, construíram seu plano diretor com bases em um processo democrático e participativo, contudo alguns municípios brasileiros não alcançaram a plenitude da participação nesse processo, ficando a critério de uma minoria as decisões de uma nova concepção de cidade que talvez não atenda às necessidades e anseios da maioria, mais uma vez excluída.

Uma outra forma de organização encontrada pelo cidadão é a organização de movimentos sociais, já abordada no primeiro capítulo.

Os movimentos sociais da década de 1980, que resultaram na constituição, hoje já não têm o mesmo eco e talvez possamos dizer que passaram por uma crise. Para Gohn (2005), apud César (2007), essa crise ocorreu porque tais movimentos não tinham projeto político próprio e dependiam das assessorias externas para construção de suas idéias. Muitos desses assessores (líderes partidários, membros da igreja católica ou universidades) passaram a atuar no partido ou em cargos da administração pública. Hoje esses movimentos retomam seu fôlego através de uma nova organização, as ONG'S (organizações não-governamentais), que trazem contribuição às ações populares, mas ainda pode ser considerado um desafio à gestão participativa.

César (2007, p. 85) lembra que:

Se, por um lado, há um aspecto favorável nos movimentos, que é a busca de profissionalização e qualificação, por outro, perdeu-se a característica natural e embrionária. Grande parte deles se articula por meio de projetos, o que engessa as demandas sociais, forçando-as a acompanhar prazos e regras externas e encaminhamentos nem sempre familiares ao contexto do grupo. Tal situação pode colocá-los novamente em uma situação de passividade diante de seus agentes. É o resultado de um projeto neoliberal, que está focado em resultados e prazos e na busca da capacitação,

vinculado a uma visão positivista e funcional, centrada na organização comunitária com base em suas lideranças.

Mais adiante, no terceiro capítulo desta dissertação, há a abordagem do tema comunicação pública, porém é relevante pontuar a importância da comunicação como garantia do processo de cidadania e como um instrumento fundamental ao enfrentamento dos desafios à gestão participativa.

Peruzzo (2004, p. 50-51) expõe muito bem que a comunicação é mais do que meios e mensagens, pois se realiza como parte de uma dinâmica de organização e mobilização social; está imbuída de uma proposta de transformação social e, ao mesmo tempo, de construção de uma sociedade mais justa; abre a possibilidade para a participação ativa do cidadão comum como protagonista do processo. A comunicação, segundo a autora, constitui-se em um processo educativo, não só pelos conteúdos emitidos, mas pelo envolvimento direto das pessoas no fazer comunicacional e nos próprios movimentos populares.

3.1 A CIDADE COMO ARENA DE CONFLITOS

A cidade que conhecemos no mundo capitalista como *lócus* de produção é considerada arena de conflitos de interesses dos diversos grupos que a compõem. Cada grupo de interesse luta por seu espaço e busca influenciar a gestão pública em benefício próprio, muitas vezes em detrimento de outros, geralmente grupos menos favorecidos.

Segundo D'Oliveira (2003, p. 1647):

A cidade é o lugar da coexistência das diferenças sociais, da diversificação das identidades de indivíduos e grupos. A cidade é, assim, uma arena política por excelência em torno múltiplos, e por vezes díspares, interesses.

Tendo como base os conceitos de Henri Lefebvre (1997), apud Cruz (2003), noção de espaço como socialmente construído, é possível definir onde existe a

reprodução das relações de produção, sendo que um fator é a produção em si e outro são as relações de reprodução do sistema social.

Quinto Jr. (2002, p.10) resume:

A produção capitalista não existe só no ato de produzir, mas na forma como ocorrem na produção as condições de reprodução da produção sociedade capitalista. A dimensão imediata das relações sociais tem impregnado as dimensões da sua reprodução enquanto sistema.

Desta forma, é possível entender que a matriz de produção afeta diretamente as relações e condições de reprodução na sociedade capitalista, sendo possível identificar a existência dos conflitos que surgem desta relação com os diversos grupos que coexistem no espaço urbano. É ainda possível observar que grande parte das mudanças ocorridas na cidade, como local de produção, advém da necessidade de solucionar conflitos pré-existentes.

Com o surgimento do modo de produção capitalista, o valor de uso da terra é modificado, sendo o espaço não somente político, mas também espaço que abriga atividades produtivas. Com isso, a localização da atividade produtiva passa a ser determinante para a produção, para seu escoamento, para o deslocamento dos trabalhadores. Tal situação estabeleceu disputas. As organizações passam a controlar as cidades. A própria estruturação do espaço é um fenômeno político e conflitante.

De acordo com Camargo, Lamparelli & George (1997, p. 20):

As classes sociais confrontam-se em lutas sócio-políticas, nas quais o objetivo é obter maior poder econômico e político. A apropriação de condições gerais também faz parte dessa luta. Uma classe social articula práticas de apropriação das condições gerais que servem de sustentáculo às atividades que asseguram a sua sobrevivência e sua própria reprodução enquanto classe. Essas práticas de apropriação das condições gerais é prenhe de contradições e conflitos, pois, no fundo, trata-se de recursos escassos cuja apropriação se dá na maior parte através do mercado, onde vigora a concorrência e a competição.

Para Swartzman (1988), a tendência de quem está em posição inferior é a de ampliar o escopo do conflito político, trazer mais atores à arena e alterar as relações de poder. Os de posição privilegiada, ao contrário, tendem a monopolizar a participação e as regras do jogo político aos que já participavam anteriormente. (...) “cada setor, grupo ou classe social se apodera dos recursos disputados na arena política segundo sua capacidade de mobilização econômica e política”.

Sendo a realidade brasileira o contexto a se trabalhar nesta dissertação, novamente, é importante observá-la sob uma perspectiva histórica, mesmo que de maneira superficial.

Lamparelli (1978, p. 5), sobre os movimentos sociais no país, esclarece:

A emergência dos movimentos sociais, como novos atores políticos, e as pressões de abertura e participação, pedia uma posição crítica e se possível uma ruptura com os paradigmas tradicionais que ocultavam as contradições presentes no crescimento econômico e não mais esclareciam as novas questões urbanas, em especial as profundas desigualdades e desequilíbrios na distribuição dos benefícios daquele decantado modelo de desenvolvimento. As evidentes deficiências dos serviços públicos ou meios coletivos de consumo voltados para as classes de menor poder aquisitivo só poderiam ser corrigidas pela via do Estado Providência ainda incipiente no país.

Ainda segundo o autor, na década de oitenta, quando se presenciava mudanças na relação de forças políticas em benefício das classes populares, o Estado se enfraquece em sua capacidade de investimentos e de prestação de serviços.

Os anos oitenta foram marcados por intensos movimentos e reivindicações populares para reforma social e urbana, culminando em emenda popular na constituição, com proposta de justiça social, igualdade de acesso à cidade, aos bens e serviços, maiores investimentos públicos, conforme citado anteriormente.

Avritzer (1994), apud Bezzon (2004, p. 26), acrescenta:

A grande novidade do processo brasileiro de transição para a democracia⁴ foi a presença de atores sociais modernos e a institucionalização de formas culturais, econômicas, políticas e científicas de discussão e do questionamento das políticas implementadas pelos atores sistêmicos, o que implicou a estruturação de grupos sociais das demandas dos direitos civis, políticos e sociais. (...) Foi através dessas novas formas de organização e de questionamento das práticas vigentes no interior do Estado que se deu o conflito entre a sociedade civil e a sociedade política clientelista e populista, cujo elemento principal não é mais a identificação ingênua entre povo e Estado, mas a percepção de que o segundo deve expressar as demandas do primeiro.

Também nesse período, conforme abordado anteriormente, os municípios ganham mais autonomia e a participação social na esfera local se estabelece com a criação dos conselhos setoriais de saúde, educação, meio ambiente, dentre outros. No entanto, a descentralização do poder central em benefício do local, acontece sem critérios, muitas vezes com emancipação de municípios sem condições de sustentar suas demandas, criando verdadeiros bolsões de miséria e comprometendo as estruturas sociais das cidades-pólo, na medida em que estas continuam a suprir algumas necessidades básicas das comunidades emancipadas. Com este panorama o planejamento urbano foi negligenciado e novas crises urbanas e sociais passam a acontecer em grande parte dos municípios.

Nos anos noventa ocorrem disputas entre ideário da reforma urbana defendida pela oposição, e o ideário neoliberal, defendido pelo governo. Porém, concomitantemente com estas disputas, está a posição de falência do Estado, em crise fiscal, com incapacidade de investimento, principalmente no social.

Sobre a situação brasileira após o estabelecimento do neoliberalismo, Oliveira (2004, p. 20) pondera que “a mundialização passou como um trator pelas relações penosamente construídas. Categorias inteiras sumiram e outras foram reduzidas à impotência, pela combinação da mundialização e da reestruturação produtiva”.

Moura (2001), apud Mello (2004, p. 59), considera:

⁴ Avritzer considera que o ressurgimento da sociedade civil durante o processo de democratização está associado à emergência de movimentos sociais tais como o sindicalismo, os movimentos de base ligados à igreja católica e o associativismo profissional da classe média (década de 80).

Além das altas dívidas externa e pública, verifica-se o aumento da dívida social com um maior distanciamento entre as categorias extremas de renda. (...) O crescimento desordenado das cidades – com baixa qualidade de vida urbana – e uma reforma fundiária inacabada e alvo de tensões no meio rural, constituem os cruéis cenários desse desenvolvimento fortemente travado pela má distribuição de renda. (...) As profundas transformações políticas, econômicas e tecnológicas que se estão consolidando no plano internacional refletem-se vigorosamente no âmbito das cidades, em todo o mundo. Com a emergência de uma sociedade global como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória (Ianni, 1999), as cidades passam a ser palco visível dessas transformações e contradições. Estabeleceu-se uma realidade urbana caótica, marcada principalmente pelo desafio de fronteira entre a cidadania e o processo de segregação e exclusão social e territorial crescentes nas áreas urbanas.

Historicamente, a gestão pública brasileira desloca para segundo plano, políticas capazes de diminuir as desigualdades sociais e as distâncias entre as classes, e seus reflexos podem ser observados na situação social do país, atualmente. Dados do IBGE (Síntese de indicadores sociais 2002) revelam que 1% mais rico da população acumula o mesmo volume de rendimentos dos 50% mais pobres e os 10% mais ricos ganham 18 vezes mais que os 40% mais pobres. Um país com tanta desigualdade de distribuição de renda, de oportunidade, com carências diversas, convive com conflitos constantemente, grupos diversos lutando por seus interesses e por melhores meios de sobrevivência.

É importante lembrar que não é somente o Brasil que passa por mudanças da década de 80 para cá. O mundo cedeu aos encantos das novas tecnologias e da nova era da informação e globalização, momento este que marca o encurtamento das distâncias, o acesso à informação em qualquer lugar do planeta e a qualquer hora e com tamanha mudança, as relações entre Estado, sociedade e economia configura-se de uma forma diferente. Segundo Castells (1999) estabeleceu-se um novo sistema de comunicação⁵ que promove a integração global da produção, torna as economias globais interdependentes e ainda o controle do Estado sobre o tempo e o espaço foi suplantado pelos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação.

Castells (2002) deixa claro que sob sua ótica não é a tecnologia que determina a sociedade, mas sim a tecnologia é a sociedade, “(...) a tecnologia

⁵ De acordo com Castells as tecnologias da informação são as tecnologias da microeletrônica, computação, telecomunicação/rádiodifusão, optoeletrônica e também da genética.

expressa a habilidade de uma sociedade para impulsionar seu domínio tecnológico por intermédio das instituições sociais, inclusive o Estado.” Para ele o Estado tem papel importante a ser desempenhado na relação tecnologia-sociedade, mas que é inegável que o controle do Estado tem sido substituído pelos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação e devido a essa circunstância o Estado passa por uma crise de legitimidade, por sua incapacidade de cumprir seus compromissos enquanto Estado promotor do bem-estar social. “(...) Além disso, o Estado se depara com o surgimento de múltiplas identidades que desafiam a noção de identidade nacional e seu grande dilema é como administrá-las diante do poder das redes globais.”

3.2 A CIDADE COMO MERCADORIA

A idéia de múltiplas identidades levanta por Castells culmina na atual realidade brasileira de competição intermunicipal por investimentos de capital externo. A partir do marketing urbano, os municípios exacerbam-se em colocar suas qualidades e vantagens competitivas como, por exemplo, redução de carga tributária às empresas que se instalarem na região, subsídio municipal dentre outros. Tal conduta transforma as cidades em verdadeiras mercadorias, vendidas a qualquer custo, como esclarece Vainer (2000, p.78):

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades.

Para Rego (2002, p. 151), apud Giacomini Filho (2004, p. 139), o marketing é importante para os governos, porque informa, integra a comunidade no espírito de uma administração, preservando sua identidade, enquanto conduzido como campanha institucional, ou campanhas de esclarecimento e orientação. A exacerbação do marketing é que, segundo o autor, torna-se prejudicial.

Apesar de sua assimetria com as teorias dos autores citados no primeiro capítulo, Habermas e Bauman, é importante trazer algumas considerações de Harvey a respeito da atual competição existente entre as regiões e o empresariamento urbano.

Segundo Harvey (1996, p. 56), o processo de competição entre territórios e regiões é um mecanismo que leva as cidades a se alinharem “à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista”. Explica que a abordagem típica em torno do gerenciamento dos anos sessenta é substituída pelo empresariamento, que enxerga benefícios para as cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico.

A mudança do gerenciamento urbano para o empresariamento, para Harvey, apesar de não ter sido completada, tem ligações com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973, que trouxe como conseqüências a desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, a racionalidade do mercado e da privatização. Devido ao declínio dos poderes Estadonação, os governos locais passam a exercer forte poder na maximização da atratividade local para o desenvolvimento capitalista, de maneira que os investimentos das multinacionais são negociados diretamente entre os capitais internacional e os governos locais.

O autor explica que, pelas mesmas razões, o crescimento do empresariamento urbano pode ter um papel importante numa transição geral na dinâmica do regime de acumulação de capital, fordista-keynesianista, para um regime de acumulação flexível e tal competição interurbana é fortalecida com a diminuição do custo do transporte e a conseqüente redução nas barreiras espaciais à circulação de bens, pessoas, dinheiro e informação.

É importante destacar que por traz de projetos bem sucedidos podemos encontrar muitos problemas sociais e econômicos, os quais, em muitas cidades, estão assumindo a forma geográfica de uma cidade dual: de um centro renovado cercado por um mar de pobreza crescente. A coerção exercida pela competição interurbana inclui impactos regressivos na distribuição de renda, volatilidade no

interior da rede urbana e a qualidade efêmera dos benefícios trazidos por muitos projetos.

Em boa parte das cidades, a concentração no espetáculo e na imagem, retira do foco o conteúdo dos problemas sociais e econômicos e mesmo os governos mais progressistas não conseguem resistir a essa lógica do desenvolvimento capitalista, na qual “a competição parece operar não como uma mão providencialmente invisível, mas como uma lei coercitiva externa, forçando o menor dominador comum da responsabilidade social em um sistema urbano organizado de forma competitiva”. (Harvey, 1996, p. 58-59)

Este modelo de “cidade mercadoria” é pensado e gerido por poucos, por pequenos grupos de interesses que direcionam as prioridades, as necessidades e os novos rumos que a cidade deve tomar. Desta forma, a maioria continua excluída do processo decisório, como se a cidade não pertencesse a ela também. Na verdade, de fato, a cidade não mais lhe pertence. Pertence aos interesses do mercado. A pobreza e a miséria são estrategicamente redefinidas como problemas paisagísticos ou ambientais, segundo Vainer (2000, p. 82).

Tomemos o exemplo dado por Borja & Castells (1997, p. 133), apud Vainer (2000, p. 82), em relação ao plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro: “a pobreza urbana e a marginalização, como parte do que chamam entorno social, condicionam ou influem consideravelmente nas decisões dos agentes econômicos, na atratividade da cidade”.

Para Oliveira (2004, p. 17) há uma assimetria entre os poderes econômico e político, que aponta dois processos simultâneos: “a desterritorialização da política e a jurisdição da mercadoria, transformam as empresas nesse novo Sr. Feudal. Estas transcendem as fronteiras nacionais e mais: colocam-se no lugar dos poderes nacionais”

(...) A democracia, por certo modernamente ancorada na materialidade da divisão social do trabalho e na sua centralidade, é uma escolha ética. Por extensão, a sociedade já desapareceria nesse andamento, mas há mais: o capital, na forma da empresa, ocupa todos os lugares sociais, e então chega-se ao paradoxo da “sociedade anônima”. Não há mais sociedade, só

há mercado. Este é a política e esta é o mercado. A polis supõe uma forma, e o mercado é uma não-forma. Ele é, por definição, a descartabilidade em ato, e antagônico, por isso, à institucionalização das formas. Sem o que não há política. E sem esta não há democracia. É do fundo do seu processo que o capital se coloca contra a democracia. (OLIVEIRA, 2004, p. 18)

Ainda segundo Vainer (2000, p. 98), “A cidade conquistou parte dos recursos políticos antes concentrados no poder central, mas não realizou o sonho do autogoverno”, porque com a descentralização do poder, os municípios passam a desempenhar o papel de espaço para o exercício de um projeto empresarial, transformando a cidade em mercadoria, empresa ou pátria, “definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania”.

Miotto (2004, p. 101) complementa:

Se Castells afirma que a desestruturação das organizações tradicionais e a falta de legitimidade das instituições e dos sistemas políticos têm contribuído para o fortalecimento das identidades individuais, Bauman vai além e afirma que o cerne de todo o problema está no fato de que a verdadeira política perdeu seu poder, já que o espaço público está vazio ou foi tomado pelo capital. (...) O espaço público é o lócus da ação e do discurso que, juntos, dão sentido à política e promovem, simultaneamente, a liberdade. (...) O espaço público da palavra e da ação é fundamental em um mundo no qual existem assuntos que requerem um debate público e não uma única verdade. Se ocorrer a perda do espaço público e o fim da palavra e da ação, então o caminho está aberto para o totalitarismo.

A conquista do poder local, municipal e maior proximidade dos cidadãos ao poder com, teoricamente, mais espaço garantido à participação, não funciona como deveria e mais uma vez o cidadão abre mão de sua voz e vez para garantir o projeto de cidade mercadoria, para que a cidade tenha condições de concorrer entre as melhores, para atrair as forças do mercado e alavancar novos investimentos ou eventos. O poderoso discurso de desenvolvimento dos líderes carismáticos convence a população e ganha força no regionalismo. Para Cruz (2005, p. 12), “A região se impõe em sua materialidade (...), sua materialidade é evocada e instaurada pelo discurso regionalista”.

Para Harvey (1996, p. 60):

A produção de tal imagem urbana também tem conseqüências políticas e sociais internas: ela ajuda a contrapor o sentido de alienação e anomia que já há muito tempo Simmel identificou como um aspecto problemático da vida urbana moderna. (...) A produção orquestrada de uma imagem urbana pode, se bem-sucedida, ajudar também a criar um sentido de solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar e mesmo permitir que a imagem urbana forneça um refúgio mental em um mundo no qual o capitalismo alija cada vez mais o senso de lugar.

Novamente, no caso brasileiro, é possível perceber a continuidade do modelo de desigualdade de participação, de renda, de oportunidades. Uma antiga citação célebre do ex-ministro Delfim Neto parece-me bem atual, “crescer o bolo para posteriormente dividi-lo”, e neste caso, especificamente, “vender” a cidade, atrair novos investimentos para depois melhorar as condições de vida da população. Será isso mesmo o que acontece? Será que esta população não deve participar ativamente das decisões que afetam diretamente os seus interesses? Afinal, a cidade é de todos, pelo menos teoricamente.

De acordo com Bauman (2000, p. 90-112), apud Miotto (2004, p. 105):

Uma sociedade para ser independente, precisa de indivíduos independentes e estes só podem ser livres em uma sociedade autônoma, isto é, os indivíduos são livres quando podem instituir uma sociedade que promova sua liberdade”. ‘Trata-se do poder de influenciar as condições da própria existência, dar um significado para o ‘bem comum’ e fazer as instituições sociais se adequarem a este significado. Por isso, a reflexão crítica é a essência de toda autêntica política (enquanto distinta do meramente ‘político’, isto é, do que está ligado ao exercício do poder).

A necessidade de continuar a luta por maior espaço de participação e ‘empoderamento’ da sociedade, para Mello, é um processo que não se efetiva naturalmente. Tal ‘empoderamento’ depende substancialmente de uma atitude do Estado, mas jamais existirá sem a decisão e a coletivizada atuação dos diversos atores sociais, em movimento contínuo. Para tanto, é necessário mudar a forma de fazer comunicação, com um novo caráter público, que seja participativa e inclusiva.

Não é possível deixarmos de ponderar que a cidade sempre será composta de diferentes grupos, com interesses diversos e parte das vezes divergentes e conflitantes. Desta forma, é preciso pensá-la democraticamente, abrindo espaço à

participação dos cidadãos para que todos os interesses sejam levados em consideração e não apenas os interesses de poucos, ou do ideário da “cidade mercadoria”. Para Miotto (2004, p. 113) “vivemos uma ilusão na qual acreditamos ser livres, esquecendo-nos de que a liberdade individual é uma construção coletiva e que resulta de um espaço público que, pela ação e discurso, comunica e revela o que realmente somos”.

Para revelar o que realmente somos, o país que queremos, a cidade que desejamos, é preciso ouvir, é preciso estabelecer canais de comunicação que promovam o diálogo e até mesmo as contradições tenham espaço, para que as discussões levem à decisões sadias em prol do bem comum. É preciso reabrir o espaço político, estimular participações para legitimar as decisões do Estado, para que a democracia possa caminhar alguns passos, mesmo que tímidos, em direção ao ideal.

Cittadino (1999, p. 76,77), sobre o atual contexto histórico pondera que “quando a figura do outro é representada através das imagens do competidor e do inimigo, não pode haver política de cooperação democrática” para tanto é preciso estabelecer um padrão de ética e justiça, capaz de direcionar as ações coletivas, e as intersubjetividades. Para a autora “a ética não pode se apoiar nem nos conteúdos das consciências individuais, nem nas tradições e costumes que integram os mundos plurais”.

4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Para analisar o papel das Relações Públicas na gestão democrática, um dos objetivos desse estudo, é necessário compreender, primeiramente, comunicação pública.

Segundo Oliveira (2006, p. 187), este é um conceito amplo, que envolve toda a comunicação de interesse público, praticada não só por governos, como também por empresas, terceiro setor e sociedade em geral. Segundo a autora, o espaço público não se limita à noção de estatal, porque há atuação de setores não-estatais naquilo que é público, como o terceiro setor e as empresas privadas.

Oliveira (2006, p. 188):

(...) O espaço público é responsabilidade de todos e requer o engajamento e participação ampla da sociedade, a fim de que tal espaço se transforme, de fato, num espaço de cidadania. É evidente que, nesse contexto público, o governo assume o papel de um dos principais atores, uma vez que a razão de sua existência é exatamente o atendimento ao interesse público.

Ao abordar a comunicação pública, Oliveira deixa claro que esta subentende um relacionamento entre os diferentes públicos, pautado na confiança, credibilidade, transparência, ética, na responsabilidade social e no diálogo constante, formando-se a base para a estruturação da cidadania, e que esta assume o desafio de promover a educação com fim social, aproximar os diferentes setores e desenvolver instrumentos de prestação de contas, informação e conscientização junto à sociedade.

Para Peruzzo (2004, p.50-51):

Entre as principais características desse processo comunicacional estão: opção política de colocar os meios de comunicação a serviço dos interesses populares; transmissão de conteúdos a partir de novas fontes de informações (do cidadão comum e de suas organizações comunitárias); a comunicação é mais que meios e mensagens, pois se realiza como parte de uma dinâmica de organização e mobilização social; está imbuído de uma proposta de transformação social e, ao mesmo tempo, de construção de uma sociedade mais justa; abre a possibilidade para a participação ativa do cidadão comum como protagonista do processo. (...) A comunicação não chega a ser uma força predominante, mas desempenha um papel importante da democratização da informação e da cidadania, tanto no sentido da ampliação do número de canais de informação e na inclusão de novos emissores, como no fato de se constituir em processo educativo, não só pelos conteúdos emitidos, mas pelo envolvimento direto das pessoas no que fazer comunicacional e nos próprios movimentos populares.

Gushiken (2004, p.7) contribui para a formulação do conceito de comunicação pública:

Pensar a comunicação pública na contemporaneidade significa admitir os diversos antagonismos gerados com a crescente complexidade da vida no século XXI (...) Um dos principais conceitos que sustentam as ações de comunicação é compreendê-la como um processo no qual os conflitos são expressos abertamente, dentro de um movimento que, ao respeitar a autonomia e a independência dos atores, busca também a troca, o diálogo, a negociação e a convergência. As relações entre Estado, Mídia e Sociedade só têm sentido se a comunicação for pensada como possibilidade de adotar a perspectiva do outro, o que tem valor inestimável para a democracia e resgata, em meio ao individualismo exacerbado, a preocupação com o bem público e com a noção de coletividade.

Giacomini Filho analisa que é preciso considerar que a comunicação deve estar presente em cada setor governamental, afinal não se implementam programas de saúde, segurança e todos os demais sem informação, comunicação e promoção e ainda, (Rego, 2002, p. 121-123), lista as funções da comunicação na administração pública, como segue:

- Gerar integração interna, ou seja, ajustamento organizacional para o público interno;
- Expressar a identidade por meio de uma comunicação que dê unidade e padrão à gestão;
- Lançar valores que expressem e difundam a cultura da gestão;
- Possibilitar o direito à informação;
- Orientar o discurso dos dirigentes;

- Mapear os interesses sociais a partir do *feedback* da comunicação;
- Orientar os cidadãos assumindo função educativa;
- Democratizar o poder, possibilitando o compartilhamento da informação;
- Promover a integração social ao agregar cidadãos e grupos em torno de um ideal;
- Ser um instrumento a serviço da verdade, assumindo função ética da cidadania.

Sobre a interdependência da comunicação com outros setores na gestão pública Zagury (1983), apud Mello (2004, p. 53-54), explica que a comunicação está interligada a outros setores, não deve ser separada, assim sendo, as políticas de comunicação devem ser formuladas considerando não somente seus aspectos específicos, mas também “que levem em consideração todos os meios que pode utilizar uma sociedade para atingir seus objetivos gerais de desenvolvimento”, é preciso concebê-las de maneira complementar.

Zemor (1995, p. 23), apud Matos (2004, p. 118), traz algumas considerações semelhantes, dividindo a comunicação pública em cinco categorias, como segue:

- responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público;
- estabelecer relações de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público;
- apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas às instituições (comunicação externa e interna);
- divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral.

Importante lembrar que as cinco categorias têm a informação como principal objetivo e a elas acrescenta-se a comunicação do processo decisório, que acompanha a prática política.

De acordo com o Glossário de Comunicação Pública (Duarte e Veras, 2006, p. 26), Matos e Brandão ampliam o conceito:

(...) Comunicação Pública como “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. A autora relaciona na Comunicação Pública como democracia e cidadania, “como um campo de negociação pública, onde medidas de interesse coletivo são debatidas e encontram uma decisão democraticamente legítima”. Para Brandão “Comunicação Pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre os Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país.

Em outra obra, Matos (2006, p.65) explica que se a Comunicação Pública for considerada em seu aspecto normativo torna-se distinta da comunicação midiática. Por aspecto normativo a autora entende como interesse público, o direito à informação, a busca da verdade e da responsabilidade social pelos meios de comunicação de massa.

Haswani (2006, p. 35) amplia a análise a partir do estudo de autores italianos como Franca Faccioli e Stefano Rolando (1990, p. 102-3) que apontam cinco frentes de atuação da comunicação institucional para a área pública como: “a publicidade institucional (aquela obrigatória, dever do Estado); a publicidade de normas e leis; a publicidade dos serviços públicos novos ou específicos; a publicidade das atividades ou do funcionamento da estrutura; a publicidade de imagem e de promoção (ligada a turismo, cultura e identidade corporativa)”. Vale ressaltar que o termo publicidade é utilizado por Rolando com sentido de tornar público, dar conhecimento a.

Para Franca Faccioli (2000, p. 58), apud Haswani, (2006, p. 35):

A comunicação feita pelas instituições públicas atende a duas exigências: informar os cidadãos sobre seus direitos e responder à demanda de transparência, de um lado, e promover os processos de inovação institucional, de outro. Para alcançar esses objetivos, a comunicação da instituição pública limita-se a funções precisas como informar seus próprios funcionários, escutar as exigências dos cidadãos, contribuir para reforçar a relação social, valorizar o cidadão como ator dos processos de mudança e acompanhar a mudança, tanto dos comportamentos quanto da organização social.

Novelli (2006, p. 85) admite que o papel da comunicação pública é decisivo como mediadora no processo de apoio às práticas da boa governança, ou seja,

‘instrumentos técnicos de gestão que assegurem eficiência e democratização das políticas públicas’. A autora apóia-se nas idéias de Kondo (2002, p. 15), “o engajamento ativo dos cidadãos pode assegurar que as políticas públicas sejam apoiadas, ou pelo menos compreendidas, pelo público de modo a contribuir para a sua efetiva implementação”.

Azevedo (1997), apud Mello (2004, p. 29), contribui para a conceituação de governança:

Na sua atual concepção o conceito de “governance” (governança) não se limita à capacidade administrativa do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Melo, 1995; Coelho & Diniz, 1995). (...) Em suma, na atualidade, a maior ou menor capacidade de governança dependeria, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na participação de políticas públicas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na sua capacidade efetiva de regulação.

Para as duas vertentes citadas pelos autores a atividade de Relações Públicas pode dar sua contribuição, de que forma: criação de canais de comunicação entre poder público e sociedade, promovendo o diálogo e minimizando os conflitos, em busca de entendimento entre as partes e contribuição para a agilidade da burocracia estatal, promovendo também diálogo entre gestores e seus assessores e funcionários públicos, facilidade de acesso às informações, instituição de canais de comunicação internos capazes de promover não somente a troca de informações entre setores, mas também maior motivação e treinamento para lidar com as questões de atendimento ao público de maneira adequada e eficaz.

Para Mello (2004, p. 33):

É neste terreno do público, do coletivizado, que se encontram as interseções de Estado e sociedade, fazendo da interlocução pública condição fundamental para o desenvolvimento de práticas cidadãs e democratizantes. As decisões referendam-se quando há participação, quando há nivelamento das informações disponíveis, entre todos os envolvidos. Para que se estabeleça este campo de intercâmbio e

construção de atitudes, há que se partilhar um mesmo espaço, na busca dos consensos possíveis ou, no mínimo, no respaldo ao sentimento predominante. Isto pode acontecer, de fato, na esfera do que se efetiva publicamente.

Mello, adiante, complementa seu pensamento com Raichelis (1998):

Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo. Aqui se inscreve sua dimensão propriamente política, na medida em que, nessa óptica, a noção de esfera pública se afirma como comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Ao complementar suas idéias, o autor coloca que esta esfera pública democratizadora encontra barreiras na lógica massiva, verticalizada, centralizadora e homogeneizante do sistema social vigente; o capitalismo está distante de ser um espaço público democrático e legítimo (Brittos, 2001). Para o autor, uma esfera pública ideal deve disponibilizar acesso à participação e universalizar o poder de decisão, direto ou por alguma forma de delegação legítima, assim os encaminhamentos estarão constantemente ligados à capacidade humana de articulação e intervenção sobre a realidade.

Para se estabelecer de maneira eficaz, a comunicação pública deve trabalhar com todas as áreas da comunicação de forma integrada, aliando as atividades pertinentes às Relações Públicas, ao Jornalismo e à Publicidade e Propaganda e ainda, aos conceitos de marketing. Segundo Mello (2004, p. 45) fora da grande mídia, há outros canais possíveis para a ampliação e disseminação das garantias buscadas, afinal as estruturas de comunicação hegemônicas (as tecnologias e os meios de massa) e sua difusão vertical, poderiam dificultar processos de democratização.

Apesar do global, é imprescindível conservar o local, ou seja, a cultura, as tradições, a economia, a forma de fazer política, para que a identidade da cidade seja preservada e, para que haja esta conservação é preciso manter os canais de comunicação alternativos ativos e prontos à participação popular. Assim é possível estimular a valorização do local, das peculiaridades que fazem seu diferencial, com

sua vocação respeitada e não banalizada pela globalização. Para Barbero (1997, p. 24) “(...) Mais que sujeito de um movimento histórico, mais que ator social, o povo designa no discurso ilustrado aquela generalidade que é a condição de possibilidade de uma verdadeira sociedade”. Segundo o autor uma sociedade moderna só pode ser pensada e constituída a partir da vontade geral e essa vontade é que constitui o povo como tal.

Infelizmente, como retratado no capítulo anterior, os gestores estão preocupados em vender seus destinos e para tanto homogeneizam, padronizam os comportamentos para estarem aptos à competição inter-cidades, como bem explica Barbero (1997, p. 214) “(...) pensando a modernização como recuperação do tempo perdido, e portanto identificando o desenvolvimento como o definitivo deixar de ser o que fomos para afinal sermos modernos”.

O que comumente verificamos é uma comunicação voltada apenas para o gestor público, a quem deve obrigações, o patrão e aos meios de comunicação de massa a quem deve agradar e manter políticas de “boa vizinhança”, de acordo com Mello (2004, p. 94): “No cotidiano das administrações públicas, não seria injusto afirmar que a comunicação “chapa-branca”, histórica qualificação da comunicação pública, permanece afastando interlocutores e desconcertando profissionais”. Tais ações derivam-se das práticas de Assessoria de Imprensa e Marketing deixando em segundo plano as atividades de Relações Públicas que, são justamente aquelas capazes de abrir espaço ao diálogo, à participação de governantes e governados, a tomada de decisão para o bem comum e não somente às minorias, ao avanço em direção à democracia e à cidadania (direito de vez e voz por meio de canais de comunicação institucionalizados e eficazes).

É impossível discordar de Mello (2004) quando este considera a irregularidade de tais práticas, com explicações encontradas na legislação:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, o seguinte: A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou

imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (Constituição Federal, capítulo VII, da Administração Pública, Seção I, Disposições Gerais, artigo 37 – Emenda Constitucional número 19, de 04/06/98)

Além da ilegalidade, a informação que se utiliza de fins político-partidários soa de maneira negativa para o gestor e culmina num descrédito da mensagem. Para Andrade (1982, p. 91) “Essa forma de propaganda, inútil, senão extemporânea, acarreta para o serviço público, além de desprestígio, um dispêndio enorme de verbas, que melhor poderiam ser aproveitadas em outras atividades”.

Em outra via de discussão, o consultor legislativo do senado federal, Marcos Mendes, apresenta em seu artigo ao Boletim Petróleo, Royalties e Região (Março, 2004), uma nova visão sobre responsabilidade em relação aos gastos públicos. Mendes enfatiza que, por meio de suas pesquisas, constatou haver uma correlação muito fraca entre a probabilidade de reeleição e bons resultados de políticas públicas. Ao contrário, os políticos que aumentam seus gastos e despesas têm maior probabilidade à reeleição. Para ele “não seria um mal resultado se fosse apenas um reflexo de um eleitorado exigente, que cobrasse do prefeito a realização de políticas públicas eficazes, políticas essas que, para serem executadas, exigiriam aumento da despesa. Este, porém, não parece ser o caso”. Talvez este seja o mesmo cenário que se apresenta em relação à propaganda e ao marketing político, ou seja, os governantes parecem ter chegado à conclusão que esta via os leva, com maior facilidade, à reeleição e ao fortalecimento de sua imagem ou ‘marca’ na mente de seus eleitores.

Alguns autores como Martinez (2001), apud Mello (2004, p. 53), apontam que a comunicação governamental tem como meta “dar uma identidade ao governo, garantindo-lhe uma marca ou traço fundamental que desenhe e permeie as suas ações com o objetivo de informar a sociedade”. Mais uma vez fica clara a intenção de manter uma comunicação unilateral descendente, preocupada em disseminar informações úteis ao governante, que não permite um interlocutor participante e ativo no processo comunicacional.

Segundo Mello (2004, p. 24):

Importante é assegurar a irreversibilidade do processo, estendendo e aprofundando a participação e o controle social neste setor (comunicação). Isso permitiria a construção de gestões públicas mais democráticas e legítimas, além de um espaço de comunicação referendado nas demandas da sociedade e processado de forma interativa e cidadã – fazendo do setor um instrumento útil à população e não apenas ao governo.

4.1 RELAÇÕES PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Esta dissertação aborda os aspectos pertinentes à área das Relações Públicas e para tanto é necessário para sua compreensão, entender como tal atividade profissional teve origem, quais foram às demandas da sociedade que estimularam o início desta prática bem como sua conceituação.

O surgimento da atividade profissional de Relações Públicas, século XIX, se deu devido à necessidade de solucionar conflitos existentes e de harmonizar as relações capital/trabalho, vale dizer, facilitar o entendimento e a convergência dos interesses entre patrões e empregados. Conflitos advindos da industrialização, como também pela necessidade de as empresas garantirem uma opinião pública favorável aos seus negócios, foram, igualmente, determinantes para o surgimento do profissional de “RP”.

Os países da Europa do século XIX, em especial Alemanha e Reino Unido, aderiram às práticas de relações públicas. Na Alemanha, em 1866, o fundador da Companhia Krupp, Alfred Krupp, já tinha como prática disponibilizar informações aos jornais e em 1901, já instalava em sua empresa um departamento de relações públicas.

Nos EUA a atividade inicia-se no momento em que a indústria começa ser atacada por líderes de governo e famosos escritores. Neste momento, os industriais, em situação difícil, começam a reparar seus atos e a reconhecer que a opinião pública favorável era indispensável para a prosperidade de seus negócios. (Souza, 2004, p. 30-34)

Também os políticos se utilizaram das técnicas de relações públicas, como o presidente Franklin Delano Roosevelt, que foi o primeiro a se deixar entrevistar pela imprensa para garantir o apoio público às suas idéias.

A depressão de 1930 e o grave momento de crise que culminou com a quebra da bolsa de valores de Nova York, durante a “Grande Depressão”, com reflexos em todo o mundo, ocasionou à realização da famosa Conferência Internacional Monetária de “Bretton Woods”, para se estabelecer uma nova ordem econômica mundial, evento em que foram criados o FMI e o Banco Mundial e deu oportunidade de o mundo conhecer um dos mais famosos economistas da história – Lord Keynes.

A política do *New Deal* de Roosevelt, inaugurou um período de reforma social marcado pela condenação dos homens de negócios como os “monarquistas da economia”. Seu governo patrocinou a causa do público e a promulgação de leis para forçar os empregadores a oferecerem benefícios aos seus empregados, como por exemplo: indenizações por acidentes de trabalho, contratos de trabalho, segurança, salários mínimos. Os funcionários tornam-se então aliados do governo na luta pela proteção de seus interesses. A indústria e comércio perdem autoridade e voz de comando.

A atividade de Relações Públicas também ganhou seu espaço junto a militares e governantes a fim de assegurar apoio e compreensão do público para a participação de diversos países nas I e II guerras mundiais. O papel das Relações Públicas neste momento era influenciar, persuadir em busca de consentimento para implementação de novas políticas, fomentar compreensão e entendimento entre entidades e seus públicos. A primeira campanha governamental registrada, segundo Wilcox, 2001, foi desenvolvida pelo governo de David Lloyd George, na Grã Bretanha, para explicar aos britânicos uma medida sobre seguros que tinha provocado reações negativas.

Após a segunda guerra mundial, a expansão da economia também acarretou crescimento da área de relações públicas e do número de empresas e governos a utilizar tais atividades comunicacionais.

Por que a atividade de Relações Públicas deve ser entendida como facilitadora da administração pública? Porque é mediadora, facilitadora do diálogo, da troca de informações entre instituições e seus públicos de interesse. Um programa de relações públicas deve satisfazer os interesses de todos os grupos com os quais a instituição, seja ela pública ou privada, tenha contato. Porém, esta não é uma tarefa fácil porque contentar todos os segmentos de públicos é dificultado pelo fato de, constantemente, estarem em conflitos de interesses, conforme já citado anteriormente. É importante ressaltar que, seguindo os princípios ideais, não se deve satisfazer interesses de um grupo em detrimento de outro. Desta forma, deverão ser considerados os interesses de todos os envolvidos e da sociedade geral.

É importante buscar outras definições para melhor compreensão do papel das Relações Públicas. Segundo Sousa (2004, p. 13):

Pode definir-se as relações públicas como um conjunto de técnicas de investigação e de comunicação integrada e planificada, alicerçadas em conhecimentos científicos e desenvolvidas intencional, processual e continuamente, a partir das instâncias directivas, que visam entre outros fins, contribuir para:

- a criação e gestão de imagens positivas de pessoas, organizações, bens e serviços;
- a mudança de comportamentos, atitudes e cognições de pessoas e organizações;
- a resolução de problemas pontuais e de crises;
- a facilitação de tarefas;
- a integração social, cultural e profissional;
- a fluidez de circulação de idéias e informações;
- a análise de tendências e a previsão de conseqüências; etc.

Da mesma maneira que no ambiente empresarial, na gestão pública faz-se necessário o planejamento de atividades de relações públicas para harmonizar as expectativas dos diferentes públicos, sempre em busca de diálogo, entendimento, transparência e participação política para que a democracia possa se efetivar e se desenvolver em sua plenitude. De acordo com Simões (2001), as relações públicas devem lidar essencialmente com as relações de poder entre as organizações e seus públicos, vale dizer, explicar, prever e controlar o exercício de poder entre as partes.

Com notável importância para a teoria das atividades de Relações Públicas, Harwood Childs, professor da área na Fundação Getúlio Vargas em 1953, é citado por Cândido Teobaldo de Andrade (1982, p. 90) em um de seus clássicos – Administração das Relações Públicas no governo:

Todos os governos devem atentar para estes pontos capitais, que integram um programa eficiente de Relações Públicas: a) procurar a cooperação de todos os cidadãos para os processos e regulamentos governamentais; b) bem informar os cidadãos sobre o que realiza em seu benefício e pedir sua participação nessas atividades para que eles possam lograr maiores benefícios; c) evitar a crescente complexidade do sistema de governo, exigindo leis e reformas ditadas pelas necessidades da técnica; d) aceitar as Relações Públicas para o governo como ponto essencial ao desenvolvimento de uma sólida política, evitando-se a interferência dos interesses partidários nas funções governamentais específicas; e) demonstrar ao povo que ele tem direito à participação no progresso do governo, em seus níveis mais elevados.

Segundo Oliveira (2006), o estabelecimento de uma relação de aproximação entre o primeiro, segundo e terceiro setores e a sociedade em geral, pautada na confiança, ética, moral, solidariedade, torna-se condição *sine qua non* para a própria sobrevivência dos grupos sociais, além de permitir que o processo democrático e a construção da cidadania sejam efetivados, possibilitando o alcance da propagada prosperidade.

A ação conjugada e integrada de todos os setores da sociedade, é capaz de estabelecer políticas públicas capazes de resolver ou amenizar problemas sociais existentes. Esta ação integrada pode acontecer por meio da abertura de canais de participação a todos os grupos de interesse, para que todos possam contribuir e sugerir novas soluções para questões fundamentais da sociedade. Talvez esta seja a grande missão da atividade de Relações Públicas: facilitar a comunicação entre instituições e seus públicos a fim de buscar novas soluções para problemas novos ou recorrentes.

É importante aprofundar o conceito de interação para entender sua abrangência. De acordo com Joseph (2000, p. 22), em sua obra Erving Goffman e a microsociologia, compartilhando as idéias de Parsons (1968):

(...) a noção de interação como sistema interativo comporta pelo menos quatro componentes: um conjunto de unidades que interagem umas com as outras; um código ou um conjunto de regras que estruturam tanto a orientação dessas unidades quanto à própria interação; um sistema ou um processo ordenado de interação; por fim, um ambiente em que o sistema opera e com o qual se verificam trocas sistemáticas.

Goffman, in Joseph (2000, p. 58) explica que há uma diferença entre interações não-focalizadas e interações focalizadas. As interações não-focalizadas são essas formas de comunicação interpessoal que resultam da simples co-presença. Já as interações focalizadas supõem que se aceite manter, em conjunto e por um momento, um único foco de atenção visual e cognitiva, o que leva a um engajamento coletivo. A segunda é a que mais nos interessa para ampliar a atuação da comunicação pública, uma vez que pressupõe dos atores maior envolvimento e consciência.

Se há abertura para maiores informações, passadas com transparência e fidedignidade, promoção de diálogo e entendimento, o cidadão sente-se estimulado a participar, a abrir mão de seus compromissos individuais em prol do coletivo. O cidadão mais atento, que cobra mais, faz com que seu governante preocupe-se com *accountability*, com prestação de contas, preocupe-se em agregar valor aos munícipes, às suas vidas, cumprir de fato sua missão de representar a maioria e não os pequenos grupos de interesse.

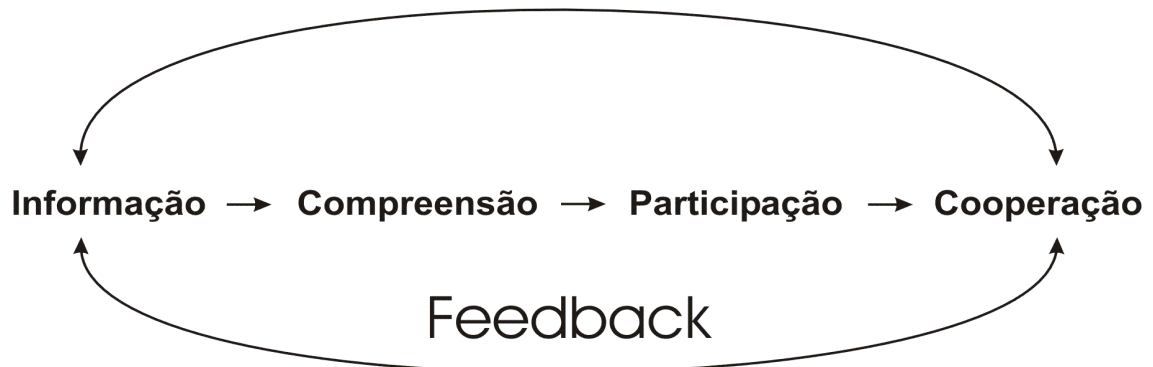
Camargos (2004, p. 151) é contundente quando trata de comunicação pública:

(...) É papel histórico da comunicação governamental é contribuir para que o discurso possa se libertar das amarras da conveniência política e da sobrevivência dos políticos. Aceitar passivamente o jogo como é tradicionalmente feito é abrir mão do papel de resistência próprio de quem quer fazer mudanças. Compactuar com aqueles que entendem que a quem está no poder tudo é permitido, é abrir mão da responsabilidade de ajudar no aprimoramento das instituições.

Para Souza (2004, p. 13), as atividades de Relações Públicas, normalmente implicam em uma comunicação bidirecional, que comporte o *feedback*, pois agem

como fiel da balança entre as organizações e os seus públicos, envolvendo mudanças nos pólos da relação.

A idéia pode ser resumida da seguinte forma, criando-se um “círculo virtuoso” com efeito multiplicador de resultados positivos:



Andrade (1982, p. 87) explica este processo:

Se o povo desconhece o que está sendo feito e porquê, bem como porque não se faz, ele não poderá entender a dinâmica das atividades governamentais e nem mesmo poderá agir, com efetividade, no seu papel natural de indicador de rumos e fiscal dos atos governamentais. Assim, paulatinamente, os governantes deixam de representar o próprio eleitorado que os conduziu aos postos diretivos da Administração Pública. Além disso, frente a esse estado de coisas, fecundam-se situações ideais para a proliferação do desinteresse, da mordacidade e até mesmo da hostilidade.

Andrade (1982, p. 85) coloca ainda, que tal relação beneficia não somente o cidadão e o processo democrático, mas também os gestores públicos que, ao receberem as análises, críticas e sugestões, maior a oportunidade para a tomada de decisões mais precisas e acertadas – “Os administradores públicos, estando mais bem informados, dificilmente serão iludidos ou frustrados na sua ação governamental por grupos de interesse ou confundidos por declarações peremptórias dos partidos políticos”. Na verdade é possível compreender que os gestores também estariam agindo em causa própria e conhecer o que se passa, interna e externamente, em sua gestão constitui-se uma meta, um interesse prioritário para sua subsistência enquanto governante.

É importante ressaltar que para participar, o indivíduo precisa ter a garantia de que as suas idéias, de fato, serão ouvidas e que podem, efetivamente, influenciar algum processo. Santos (2000, p. 03) explica que o sujeito, para manifestar-se politicamente, precisa acreditar que a sua participação tem, ou pode ter, algum tipo de influência sobre determinado processo e neste contexto a atividade de Relações Públicas deve ser considerada imprescindível na participação política e na responsabilidade social que as corporações assumem cada vez mais.

CORREIA (2003, p. 160), dá sua contribuição quanto à gestão participativa:

É muito comum tratar a temática da participação de maneira reducionista, igualando o sentido complexo à co-gestão ou auto-gestão quando se trata de uma política pública. É preciso compreender que a participação é em alguns casos usada como instrumento de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. Neste contexto, através da participação induzida, visa-se à neutralização dos conflitos, ou seja, a sociedade é estimulada à cooperar a fim de integrar-se socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas. Ao refletirmos sobre a participação e sua relação com a construção democrática é conveniente superar a tendência de restringi-la à busca do consenso, contemplando principalmente a mobilização e a organização da sociedade como dimensões importantes de manifestações do conflito de interesse e da luta pelo poder presentes na dinâmica das relações Estado-Sociedade.

Geralmente, para o gestor público, não é fácil lidar com esses conflitos e disputas entre grupos sociais, o que acaba por abrir espaço em sua gestão para uma pseudo-participação a fim de neutralizar as forças contrárias.

Azevedo & Prates (1991), apud Correia (2003, p. 160-161), colocam alguns modelos de planejamento participativo que oferecem espaço restrito denominados por eles participação restrita ou instrumental e ampliada ou neocorporativa. A primeira refere-se à participação popular em projetos pontuais e específicos, dos quais participam, inclusive, com sua força de trabalho. Como exemplo: os mutirões dos anos 70. Já a segunda, refere-se à formação de conselhos ou comitês representativos da população, que de fato contribuem para a riqueza de debates, teóricos e políticos.

4.2 NOVO POSICIONAMENTO NECESSÁRIO AO ESTADO

Haswani (2006, p. 27-29) ao tratar sobre comunicação pública salienta que a crise de legitimidade das instituições pode ser um dos fatores para impulsionar mudanças no Estado, que deve reconstruir sua identidade, de modo a parecer confiável e crível, proporcionando aos cidadãos a oportunidade de protagonizar um processo de mudança social que tenha no centro a renovação institucional. Trata-se de reconstruir as bases que sustentam a confiança no Estado como expressão e tutela do interesse da coletividade, a partir de princípios como transparência, participação, eficiência, eficácia e plena noção de bem público.

Habermas (1997, p. 173) posiciona-se criticamente em relação ao Estado de direito, sobrecarregado de “tarefas qualitativamente novas e quantitativamente maiores”. Considera que a administração clássica podia concentrar-se nas tarefas de ordenação de uma sociedade econômica, auto-regulada economicamente, sendo que o Estado só deveria intervir quando a ordem fosse perturbada, ao passo que quando a administração do Estado social tomou para si tarefas de estruturação e regulação política, sua forma clássica tornou-se insuficiente. Para superar esta deficiência a atual administração, “(...) prestadora de serviços, que assume tarefas de provisão de riscos, portanto, tarefas de regulação política em sentido amplo, age voltada para o futuro e para a cobertura de grandes espaços; suas intervenções tocam, além disso, as relações entre sujeitos privados e grupos sociais.”

Sobre a modificação do Estado, adiante acrescenta (1997, p. 118)

(...) o Estado democrático de direito não se apresenta como uma configuração pronta, e sim, como um empreendimento arriscado, delicado e, especialmente, falível e carente de revisão, o qual tende a reatualizar, em circunstâncias precárias, o sistema dos direitos, o que equivale a interpretá-los melhor e institucionalizá-los de modo mais apropriado e a esgotar de modo mais radical o seu conteúdo.

É imprescindível que o Estado reveja suas práticas, suas estratégias diante de um novo mercado que se apresenta e, para tanto, aproxime-se dos demais setores (empresas, sociedade civil organizada) para buscar um novo caminho, pautado na relação dialógica, na qual sejam mostradas as dificuldades,

necessidades e expectativas dos diversos grupos e juntos busquem novas formas de solucionar os obstáculos, a partir do princípio do bem comum.

Srouf (apud Oliveira, 2006) explica como deve ser a nova posição do Estado frente às mudanças da sociedade nos últimos anos:

O novo desenho conjuga leis de mercado e planejamento indicativo do Estado, faculta parcerias entre Estado e sociedade e amarra as ações das organizações a pautas morais de caráter social, facilita o acesso da população aos benefícios gerados pelas inovações tecnológicas, distingue as organizações estatais das organizações públicas (não-governamentais) no atendimento às necessidades de consumo coletivo, amplia, por fim, o espaço público, fazendo com que o interesse comum readquira sua natureza primordial de controle exercido pelos cidadãos sobre a coisa pública.

De acordo com o pensamento de Bobbio (2000), há alguns desafios a vencer, sendo um deles a qualificação dos atores sociais para o aprofundamento da experiência de formulação de políticas públicas com participação popular.

Canclini (1990, p. 52), apud Mello (2004, p. 125), acrescenta:

Mas que encerrarnos em el dilema Estado vs. Mercado, hay que concebir políticas que coordien a los diversos actores participantes em la generación e intermediación cultural. No se trata de restaurar al Estado propietario, sino de repensar el papel del Estado como árbitro o garante de que las necesidades colectivas de información, recreación e innovación no sean subordinadas siempre al lucro. Para superar los riesgos tanto del intervencionismo estatal como de la frívola homogeneización del mercado sobre las culturas, es necesario salir de la opción entre uno y outro dando espacios para que surjan múltiples iniciativas de la sociedad civil: movimientos sociales, grupos artísticos, editores, rádios y televisoras independientes, sindicatos, agrupamientos étnicos, asociaciones de consumidores, de lectores y televidentes. Esta multiplicación de actores, indispensable para el desarrollo cultural democrático y el diálogo de múltiples identidades, necesita reglas públicas de competencia, espacios comunicacionales y estímulos económicos.

Andrade (1982, p. 84) vai além quando refere-se aos direitos e deveres do Estado, explicando ser insuficiente uma “política de portas abertas”, ou seja, capaz de ouvir todas as partes envolvidas no processo político, mas oferecer condições mínimas de informação e participação, institucionalizar os meios da gestão participativa e efetivar uma divisão racional do trabalho entre governantes e

governados. Para o autor, “A educação, a saúde, o progresso, enfim a felicidade social não é criação do poder público, pois a ele cabe unicamente gerar requisitos, para que indivíduos e sociedade possam atingir o fim desejado”.

O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, criado em 1991, como movimento, e constituído pessoa jurídica em 1996, congrega entidades da sociedade civil para enfrentar os problemas da área da comunicação em todo o país. Em plenária, 25 de abril de 2003, foi elaborado o seguinte texto:

Porque desde os anos 70, o Brasil não atravessa um momento tão crítico e, ao mesmo tempo, oportuno para a reestruturação de seus sistemas de comunicação e efetivação da comunicação como um direito básico a todo o cidadão. A diferença é que, ao contrário dos tempos de chumbo, desta vez existe espaço para que as mudanças sejam conduzidas também pela mão da população organizada, consciente do papel que a comunicação exerce nas determinações na economia, na política e na cultura dos povos; porque o esforço possível de rearticulação do FNDC, a partir de 2001, já colocou alguns de seus associados em mesas de negociação e espaços de representação que devem ajudar a decidir as políticas públicas de comunicação no país nos próximos anos. (in Mello, 2004, p. 77)

A comunicação pública no Brasil também conta com o Conselho Nacional de Comunicação Social, criado pela Constituição Federal , artigo 224, regulamentado em 1991, porém somente em 2002 foram eleitos os membros do Conselho, ano em que o Partido dos Trabalhadores assume o poder.

A luta pela democratização da informação não acontece apenas no Brasil. Em nível internacional, foi criado um movimento denominado CRIS – *Communication Rights in the Information Society* – lançado em 2001 pela plataforma do direito à comunicação, grupo que envolve ONG’S e ativistas de várias nações. Segundo o grupo “A sociedade civil deve tomar a liderança, articulando uma visão da Sociedade que coloque o ser humano, e não a tecnologia ou os interesses comerciais, no centro desse processo” (Mello, 2004, in www.crisinfo.org.br)

Entendo que desta forma, por meio de uma ação integrada de todos os setores da sociedade, é possível estabelecer uma política pública capaz de resolver ou amenizar problemas sociais existentes e, para que isso ocorra, é necessária a contribuição das técnicas de relações públicas como facilitadora de diálogos, da

aproximação entre setores, utilizando-se a comunicação dirigida e adequada a cada um deles, ressaltando-se a sua importância para a efetivação do princípio do *Accountability* ou prestação de contas dos gestores públicos.

É importante refletir sobre o papel do comunicador, enquanto profissional e cidadão, para a mobilização integradora dos demais setores da sociedade. Segundo Camargos (2004, p. 156):

Num cenário assim complexo, forjado no bojo de um processo que está longe de oferecer fórmulas e receitas que ao menos apontem para um ponto ideal, é fundamental que o comunicador público tenha plena consciência de seu papel histórico. Em vez de vestir a carapuça do frágil marisco na eterna luta do mar com o rochedo, é necessário que esse profissional arregace as mangas e coloque a mão na massa, dosando competência e eficácia com um rigoroso respeito e uma intransigente defesa do sagrado direito da sociedade à informação. O principal dever de casa do comunicador público é a cotidiana reflexão sobre o mal e o bem que o reflexo de seu trabalho pode causar à sociedade.

Uma vez compreendida a importância da manutenção do espaço de debates, com envolvimento de grupos de interesse diversos, cada qual em busca da defesa de seus ideais e de soluções adequadas aos seus problemas e aos problemas da sociedade, tais canais de comunicação devem ser estabelecidos através de planejamento estratégico, institucionalizados e corretamente divulgados para que toda a população possa entender com clareza como, quando, onde e de que forma participar, valorizando seu papel enquanto cidadão que deve acompanhar, opinar, reivindicar, fiscalizar os gestores eleitos por seu voto, para que o interesse público esteja sempre acima dos interesses individuais e desfrutem, efetivamente, das riquezas produzidas e do desenvolvimento social, político e econômico, da sua cidade, do seu estado e do seu país.

5. ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

5.1 BREVE HISTÓRIA

Para entendermos o funcionamento de uma região é necessário conhecer seu território, suas paisagens, mas também sua história, sua cultura, o comportamento das pessoas que ali viveram e os que ali vivem. Para melhor compreendermos o que a cidade de Campos dos Goytacazes é hoje, é preciso uma análise de seu desenvolvimento, sua cultura, religiosidade e arquitetura, traços de fato marcantes, identificados até os dias de hoje.

O município de Campos dos Goytacazes é o maior do Estado do Rio de Janeiro, possuindo 4.469 Km² e uma população de, aproximadamente, 430 mil habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Fundada com o nome de Vila de São Salvador em 29 de maio de 1677, foi elevada à categoria de cidade, em 28 de março de 1835. No século XIX, a região abrangia o chamado Norte e Noroeste Fluminense, inicialmente composta por área hoje correspondente aos municípios de Itaperuna, São Fidélis, São João da Barra, Macaé e Campos.

A Baixada Goytacaz ou Baixada Campista marca o início da colonização dessas terras ricas em massapés apropriados à cultura da cana-de-açúcar. A história da Baixada se confunde com a própria história da cidade, iniciada nos anos seguintes ao que a história oficial denomina de descobrimento do Brasil, já que, no primeiro quarto do século, os portugueses tinham vários pontos de colonização na região, uma vez atraídos pelas suas riquezas naturais, em particular o pau Brasil, o

ouro e pedras preciosas. Anos depois, a facilidade para criação de gado atraiu para a região muitos criadores, tornando as terras goytacazes fornecedoras de carne bovina para o Rio de Janeiro.

Campos dos Goytacazes foi assim denominada em uma referência aos seus primeiros habitantes, os índios goytacazes, conhecidos como exímios nadadores, bravos guerreiros, de reconhecida inteligência. Conforme denominados por Lamego (1974), 'povo indômito', sem medo, indomados.

Pioneira em alguns aspectos, em 1883, recebe a visita do Imperador D. Pedro II para a inauguração da luz elétrica da cidade. Campos passa a ser a primeira cidade da América do Sul a ter luz elétrica urbana.

5.2 ARQUITETURA E RELIGIOSIDADE

Alguns de seus monumentos, poucos mantidos nos dias atuais, merecem destaque como o Solar de Airises, local onde foi filmada a novela da Rede Globo de Televisão, A Escrava Isaura, o Fórum de Campos, um memorial ao Parthenon da Grécia, O Asilo do Carmo, o Solar da Lapa. A praça Visconde do Rio Branco, conhecida como praça do Liceu, é um dos conjuntos mais bonitos da cidade, citada em publicações internacionais de turismo, é circundada pelo majestoso prédio do Fórum, o solar de Vila Maria, a mansão da Baronesa da Lagoa Dourada, o prédio do Liceu de Humanidades de Campos, que foi residência do Barão da Lagoa Dourada, localizado em frente à Vila Maria.

Todos estes monumentos fazem lembrar o brilho cultural da vida solarenga. Os interiores dos sobrados são artisticamente mobiliados com pomposa austeridade. Em alguns mesmo, há suntuosidades dignas de palácios, segundo palavras de Alberto Lamego (1974).

Outros monumentos, ligados à religiosidade da região, merecem destaque. O mosteiro de São Bento, a capela de São Sebastião (1786), Igreja da Lapa, Nossa Senhora do Rosário, são exemplo de que a religiosidade campista remonta tempos.

Campos é ainda uma das poucas cidades do Brasil a manter igrejas tradicionalistas, com missas celebradas em latim. Seu bispado abrange toda a região norte e noroeste fluminense.

O Solar do Colégio, a casa dos jesuítas, a qual integra a capela, edificação do século XVII, popularmente conhecida por Fazenda do Colégio, em Tocos, na Baixada Campista, com passagem pela formação do município de Campos dos Goytacazes, é uma marca de seus principais fatos e vultos. Em suas propriedades, os religiosos criavam gado, cavalos, suínos e outros animais de leite e corte, plantavam mandioca, feijão, arroz, milho, cana e algodão. Controlavam a economia da região e o lado espiritual dos habitantes.

De acordo com Rodrigues (2001, p. 589-592), a ligação entre monumentalidade e poder é analisada por variados autores. David Harvey (1996) afirma que o controle do espaço pelas classes dominantes é fonte de poder social, como também o espaço concebido por essas constitui-se em um espaço monumentalista, carregado de poder. Já Maurício Alvarez (1991) ressalta como a simbologia da arquitetura monumental tem sido utilizada como publicidade para o poder dos governantes e ideologias dominantes e para Nietzsche, a arquitetura é uma espécie de verbalização do poder. É possível verificar claramente as representações de poder através dos monumentos e construções em Campos dos Goytacazes, bem como suas contradições, uma vez que em oposição à tamanha suntuosidade, existia uma população miserável, em grande parte cortadores de cana, com habitações aquém de uma vida digna, sofrendo com enchentes e doenças infecto-contagiosas.

5.3 ECONOMIA / DESENVOLVIMENTO

Foram três os grandes ciclos de crescimento econômico na região: o primeiro grande ciclo do açúcar no século XIX, com base no modelo mercantil escravista; o segundo grande ciclo do açúcar, que teve por base o modelo mercantil-capitalista; e

o terceiro grande ciclo de crescimento econômico, no século XX, alavancado pela indústria do petróleo.

Jorge Pereira Pinto (1995) relata que:

(...) no século XIX as atividades se desenvolviam principalmente nas planícies e ao longo do Rio Paraíba do Sul. A população se distribuía por inúmeros arraiais e vilas, se concentrando principalmente em torno das Engenhocas e Engenhos de Açúcar e de Aguardente... O açúcar impulsionava o progresso e a planície dadivosa fornecia os ingredientes indispensáveis para um agrupamento crescente, disposto a vencer, superar e enriquecer-se pelo aluguel, arrendamento ou compra de terras, plantando canas, produzindo açúcar, aguardente e criando gado para os serviços do campo e para abastecer a metrópole. Paralelamente se desenvolvia a criação de cavalos, para montaria. O carro de bois seria importante meio de comunicação e de transporte de cargas (...).

Ainda segundo esse autor, os escravos foram a mola propulsora do desenvolvimento campista. Trabalhavam nas lavouras de cana, nos trabalhos domésticos, nas casas dos senhores de engenho, nos engenhos e engenhocas movidos à tração e a vapor, nos campos. Como quarta ou quinta concentração sócio-econômica do Brasil imperial, formalizou-se na região Goytacaz uma sociedade de senhores aristocráticos dominantes, com casario compatível e um quantitativo de escravos, trabalhando sob condições desumanas onde, a maioria das famílias, os possuía na proporção de três para um branco.

Por muitas décadas, a economia foi baseada na agroindústria açucareira e nas atividades pastoris, que incentivaram investimentos em outras áreas como transporte fluvial e ferroviário e comércio. Em 1901, Campos chegou a ter 30 usinas e 400 engenhocas. Das onze usinas de açúcar que existiram no município, até os anos 80, quando começou o período de esterroamento, por vários motivos, oito se localizavam na Baixada: Santo Antônio, São José, Tahy, Paraíso de Tocos, Poço Gordo, Sant'Ana (Saturnino Braga), Cambaíba e Baixa Grande. Dessas, apenas a São José e a Paraíso de Tocos resistiram à crise das últimas décadas, graças ao financiamento de uma cooperativa formada por empresários e com recursos do Fundecam – Fundo de Desenvolvimento de Campos, criado no governo do prefeito Arnaldo Viana (1997-2004), mantida com recursos provenientes dos *royalties* do petróleo. Em 2005, numa tentativa de diversificação de produtos provenientes da

cana, o Fundecam financia a Usina Paraíso de Tócos para ampliação de suas instalações e industrialização de solvente proveniente da cana-de-açúcar. Esta será a única indústria do Brasil a produzir este tipo de material.

A economia da Baixada Campista pode ser considerada uma mola propulsora para a região. Foi na planície que surgiu o primeiro curral para o gado e, depois, para as usinas e, há poucas décadas, coincidente com a queda da economia sucroalcooleira, a indústria da cerâmica ocupa os espaços, muito embora causando problemas ao ecossistema, com a retirada aleatória da argila e extração de madeira para os seus fornos, hoje sob forte fiscalização.

A Bacia de Campos é reconhecidamente a maior do Brasil em volume de extração do petróleo e gás natural e graças a isso a região passa a desenvolver-se também em função da economia petrolífera, não só de extração, mas também de outras atividades ligadas à área. Segundo a Agência Nacional de Petróleo – ANP – a Bacia de Campos foi responsável em 2002 pela produção de 82,56% do petróleo brasileiro. Quanto ao gás natural, concentrou a produção de 44,35% do volume total produzido. A ONIP – Organização Nacional da Indústria do Petróleo - estima que os investimentos a serem realizados no Brasil, até o ano de 2010, incluídas empresas fornecedoras de equipamentos e infra-estrutura para setores de petróleo e gás, chegarão à casa dos US\$ 100 bilhões. A Petrobras investiu, aproximadamente, entre 2003 e 2007, o montante de US\$ 15 bilhões na bacia de Campos, sinalizando grandes oportunidades de investimento para empresas relacionadas à atividade, sobretudo as grandes operadoras e prestadoras de serviço, nacionais e estrangeiras, que são atraídas para estabelecerem suas empresas, especialmente em Macaé, que compõe a região geopolítica do norte fluminense.

Sobre a escolha do município de Macaé, emancipado de Campos desde 1845, como sede das instalações da Petrobras, Cruz (2003, p. 280) explica:

Imediatamente as elites regionais, leia-se campistas, se mobilizaram com vistas a sediar a parte física do complexo. Ao mesmo tempo, especulava-se, via imprensa, sobre o complexo industrial que acompanharia a extração. Já havia, desde a primeira hora, gestões para a instalação e disputas pela eleição do município para receber as instalações de terra da Petrobras e um futuro pólo-petroquímico ou gás-químico. Havia informações

desencontradas entre as autoridades federais a respeito dessas possibilidades. Ministros e outras autoridades chegaram a se comprometer com Campos. (...) É bom lembrar que a Petrobras é uma global player. Portanto, depende de um grau sofisticado de eficiência empresarial. A Petrobras alega que a escola de Macaé obedeceu a razões de diminuição dos custos e otimização dos diversos aspectos do exercício da atividade. Por isso, e, talvez, pelo fato de que Campos já concentrava historicamente os investimentos públicos e privados regionais e estava em pleno boom de atração de recursos públicos, nesse momento foi decidida a instalação do complexo extrativista em Macaé.

Esse extraordinário crescimento da indústria petrolífera, no Estado do Rio de Janeiro, tem implicado em dois efeitos positivos que contribuem para o dinamismo econômico do Estado e dos municípios beneficiados com esta atividade industrial, a saber: o incremento da participação na distribuição dos *royalties*, sobretudo dos municípios no entorno da Bacia de Campos, como Campos dos Goytacazes e Macaé, e o incremento da atividade industrial como decorrência direta e indireta do setor petróleo. (Silva e Carvalho, 2004, p.68).

Observaremos adiante que, há controvérsias nas previsões de Silva e Carvalho. Infelizmente, não há somente pontos positivos com o crescimento da indústria petrolífera e suas receitas aos municípios produtores petróleo e seus limítrofes.

5.4 CAMPOS E A REDE DE CIDADES

A cidade de Campos dos Goytacazes, apesar da diminuição do número de distritos, ainda mantém-se a cidade-pólo entre as cidades de seu entorno.

Segundo Roberto Lobato Corrêa (1989), em sua teoria das localidades centrais, analisa que algumas cidades são centrais e influenciam o entorno com funções sociais, distribuição de bens e serviços, e sua centralidade será maior quanto maior o número de cidades influenciáveis, as chamadas hinterlândias, quero dizer, área determinada por um raio a partir da localidade central dentro da qual os consumidores efetivamente deslocam-se visando obtenção de bens e serviços. A cidade de São Paulo é considerada o grande pólo do Brasil. Campos é pólo de suas

idades vizinhas, entretanto, como busca nas cidades do Rio de Janeiro e Espírito Santo o que não produz, torna-as também cidades-pólo.

Serra e Amorim (2001) contextualizam que no Brasil dos anos 70, mais precisamente no período do II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento – houve uma política governamental de apoio às cidades médias, que funcionariam como diques de contenção populacional, com importante papel na rede de cidades, pontos de ligação entre as metrópoles e as pequenas cidades. Para ser considerada uma cidade média era necessário ter alguns atributos como:

- ligação com aglomerações urbanas superiores;
- tamanho para oferecer bens e serviços para o espaço microregional;
- capacidade de receber e fixar migrantes das cidades menores e zona rural

Ainda segundo Serra e Amorim, o vigor das cidades médias depende muito mais de sua situação geográfica do que do seu tamanho. Sob este aspecto, Campos situa-se em local privilegiado, ao norte do estado do Rio de Janeiro, próximo ao estado do Espírito Santo e ponto de passagem e parada para os que seguem para o Nordeste, cortado pela rodovia BR 101, uma das principais vias de escoamento de produção do país. Além disso, a região é composta por planícies favoráveis à agropecuária, com solo que permite diversidades de plantio e criação de animais.

Nas áreas de saúde e educação, principalmente, é centro de referência na região norte e noroeste fluminense. O Hospital Ferreira Machado recebe diariamente pacientes de Campos e de todas as demais localidades vizinhas. O hospital funciona com verba do SUS – Sistema Único de Saúde e da prefeitura municipal e mantém em suas modernas e recém-reformadas instalações, equipamentos e infra-estrutura encontrados somente nos grandes centros.

Também o Hospital Geral de Guarus torna-se referência. Os equipamentos são de última geração e sua arquitetura de prédios baixos e coloridos deixa para traz a sensação de dor e sofrimento. Presta atendimento a população de Guarus, de Campos e regiões adjacentes.

No segmento oncológico a cidade é fundamental para as demais regiões de sua proximidade. O Hospital Oncobeda, desde portaria do Ministério da Saúde datada de dois de setembro de 1998, é normatizado como Centro de Alta Complexidade em Oncologia – CACON – e atende pacientes de todo o Norte Fluminense (São Fidélis, Carapebus, São Francisco de Itabapuana, São João da Barra, Macaé, Campos e Quissamã), com as seguintes especialidades: oncologia clínica, dermatologia, fisioterapia, hematologia, nutrição, anatomia patológica, radioterapia, quimioterapia, psicologia, serviço social, cirurgias e serviços de diagnósticos.

Na questão da Educação, Campos é considerada, hoje, como terceiro pólo de ensino superior do estado, com 13 instituições de ensino, entre faculdades, universidades, centro universitários e institutos. São três as universidades públicas com atuação na região, a Universidade do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ e a Universidade Federal Fluminense - UFF. Os universitários movimentam ao longo do ano os setores imobiliário, comércio, serviços, entretenimento. Todas as manhãs, tardes ou noites chegam e partem ônibus abarrotados de estudantes, provenientes de diversas localidades. A região já é considerada uma das maiores do Brasil em quantidade de universitários e instituições de ensino.

José Eli Veiga (2002), em seu livro *Cidades Imaginárias*, relata:

(...) O entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra muito peculiar, que é a única no mundo. Este país considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características... há outros 567 municípios (com 13% da população), cujo caráter é suficientemente dúbio para que alguns de seus núcleos ambicionem o status de cidade...O que importa é entender que o futuro dessas populações dependerá cada vez mais de articulações intermunicipais capazes de diagnosticar as vocações do território que compartilham, formular um plano de desenvolvimento microregional, e viabilizar seu financiamento com o imprescindível apoio das esferas governamentais superiores.

As chamadas cidades imaginárias são emancipadas sem a infra-estrutura necessária para seu desenvolvimento sustentável, e por esta razão utilizam-se das estruturas das cidades-pólo para atender às suas defasagens, muitas vezes em

serviços essenciais como a saúde. Exemplos como estes são facilmente identificáveis na região, como Bom Jesus de Itabapoana, Cardoso Moreira entre outros.

As últimas gestões municipais de Campos dos Goytacazes têm demonstrado preocupação em tornar a região cada vez mais atrativa aos investimentos de indústrias e empresas, sejam elas de outras regiões do país ou até mesmo multinacionais, como alemãs ou japonesas. Incentivos fiscais, a criação de um distrito industrial, financiamento através do Fundecam, já citado anteriormente, entre outras facilidades, de fato, tem contribuído para o sucesso do marketing regional, parte do processo de desenvolvimento regional e geração de emprego e renda para a população local e das cidades limítrofes.

David Harvey (1996, p. 50) faz uma análise deste tema:

(...) as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973. Desindustrialização, desemprego, aparentemente estrutural e generalizado; austeridade fiscal tanto em nível nacional como local, combinados com uma onda crescente de neoconservadorismo e um apelo muito mais forte à racionalidade do mercado e da privatização, fornecem um quadro para compreender porque tantos governos locais, muitas vezes de diferentes conotações políticas e munidos de diferentes poderes legais e políticos, tomaram todos uma direção bastante semelhante. A maior ênfase na ação local para combater tais males também parece ter algo a ver com o declínio dos poderes do Estado-nação no controle do fluxo monetário multinacional, de maneira que os investimentos tomam cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista (...).

O conceito de marketing de cidades e empreendedorismo na gestão pública, o aumento da atratividade local para obter investimentos e instalação de novas indústrias, intensifica-se, talvez como resposta ao paradoxo: Campos teve um grande crescimento e desenvolvimento regional até o século XIX, passando por um período de aparente estagnação e falta de prestígio nacional após as crises do açúcar e do álcool.

É possível reconhecer que a região norte-fluminense goza de oportunidade ímpar, em sua história econômica, de criar os mecanismos fundamentais, no que

tange à estruturação dos elementos básicos, para que a região promova o seu desenvolvimento sob bases endógenas e auto-sustentáveis, porém há demasiadas contradições observadas nesse processo, que, infelizmente, podem reverter algumas oportunidades em ameaças.

5.5 PROCESSOS CONTRADITÓRIOS DO PASSADO E DO PRESENTE: CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE SEM PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O município de Campos dos Goytacazes, hoje, tem um privilégio quando comparado aos demais municípios brasileiros, uma renda proveniente dos *royalties* do petróleo, cerca de R\$ 780.099.183,21 (ano 2007), o que se traduz em R\$ 1.822,26 por habitante. A partir dessa informação é possível questionar a utilização desta renda, uma vez que os benefícios adquiridos pelos munícipes nos últimos anos estão aquém das potencialidades garantidas pelos recursos dos *royalties*⁶.

Ao retomarmos a análise do passado e presente, é possível compreender que o clientelismo perpassa toda a história do país e se adapta ao processo de modernização capitalista.

Com seu passado escravocrata, o município iniciou sua sustentação e desenvolvimento econômico. Com o fim da escravidão, surge uma população livre e miserável, que se enquadra em um novo tipo de dominação, o coronelismo dos usineiros e grandes proprietários de terras, império de dominação, do poder pessoal e obediência. O coronel, com o controle da terra, um recurso estratégico, exerce sua dominação por vias autoritárias, gerando cada vez mais dependência. O que Carvalho (1999), apud Souza (2004) chama de mandonismo que, segundo ele, “não é um sistema, é uma característica da política tradicional”. A tendência é que o mandonismo desapareça expulso pela cidadania.

⁶ Segundo o boletim *inforoyalties* de março/2007, as rendas petrolíferas costumam ser 10 vezes maior do que as despesas com investimentos. Dados levantados em 23 municípios que receberam em 2005 rendas petrolíferas superiores a R\$ 10 milhões. Disponível em www.inforoyalties.ucamcampos.br.

Para Cruz (2003, p. 269):

Só é possível entender as mudanças ocorridas, nos últimos trinta anos, no NF (Norte Fluminense), enquanto um processo contraditório, que opõe, de um lado, uma modernização bem sucedida, um privilegiado ambiente construído como prático-inerte para a ação voltada para o desenvolvimento, e, de outro, a reprodução de um arranjo regionalista, de uma determinada forma de relações sociais, cujo saldo foi a consolidação do deslocamento e do confinamento da economia e sociedade regionais enquanto periferia do desenvolvimento capitalista no Brasil.

Avanços do capitalismo, da industrialização, urbanização, enfim, mudanças econômicas, sociais, políticas alteram a configuração do clientelismo e das relações de poder, apresentando o que Schuartzman, já citado no primeiro capítulo, denominou neopatrimonialismo, ou seja, uma tendência de manutenção da dependência em todas as formas de organização que geram. A dependência pessoal, percebida desde os tempos da realidade escravocrata, passando pela dominação dos coronéis, grandes proprietários de terras, perpetua-se na região até os dias de hoje, porém sob nova configuração.

O dualismo, os contrastes apresentados nos capítulos anteriores a respeito da realidade brasileira, apresentam-se de forma nítida no município de Campos dos Goytacazes. Para Cruz (2003, p. 324): “O NF é um laboratório privilegiado de análise de articulação das elites regionais na captura dos recursos mobilizados e dos impactos territoriais”. Curiosamente, na década de 80, quando o município alcançou seu melhor desempenho na produção do açúcar e do álcool, contraditoriamente, atingiu seu maior índice de pobreza, confirmando as desigualdades sociais.

De um lado a casa grande e de outro a senzala; o luxo da vida nos solares e a miséria de um povo lavrador, cortador de cana; bairros luxuosos e periferia paupérrima; a margem direita do rio Paraíba do Sul com infra-estrutura incomparável à sua margem esquerda; alta arrecadação de *royalties* do petróleo e a população passando por necessidades nas áreas de saúde, educação, enfim, os contrastes revelam-se desde os senhores de engenho que, continuam sua dominação, porém com uma nova máscara, um novo formato, presente a todo instante por meio do clientelismo, das práticas do favor.

A força da tradição, explicada por Arno Mayer (1987), encontra espaço no município, ou seja, a sociedade incorporou novos valores do capitalismo neoliberal, sem “abrir mão” de suas antigas práticas de dominação, dependência. Apesar do crescimento industrial pelo qual passou o Brasil, as elites rurais campista permaneceram por muitos anos no poder, reforçando o controle por parte das oligarquias.

Conforme Salles (1994), apud Souza (2004, p. 20):

Os direitos básicos à vida, à liberdade individual, à justiça, à propriedade, ao trabalho; todos os direitos civis, enfim, para o nosso homem livre e pobre que vivia na órbita do domínio territorial, eram direitos que lhe chegavam como uma dádiva do senhor de terras (...) a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver apenas com suas condições econômicas. Ela tem a ver igualmente com sua condição de submissão política e social (...) A vinculação pobreza-submissão, mais que uma marca da cultura política herdada do monopólio do mando pelo domínio territorial, é uma marca desse estado de compromisso herdado da nossa República Velha (...), permanecem os mecanismos de clientelismo e patronagem, mudando, porém, a sua efetivação, pois os políticos locais de hoje são diretamente os representantes do Estado, quando antes havia a intermediação necessária do poder privado dos coronéis.

O clientelismo encontra espaço nas leis de mercado, nas barganhas políticas e nas possibilidades de obtenção de benefícios futuros. Também é importante considerar que sua existência ou permanência é um reflexo da desmobilização da sociedade e descrença, desinformação a respeito do direito dos cidadãos ao acesso aos serviços públicos. Logo, como o cidadão desconhece seus direitos opta por pedir favores a um e a outro político em troca do voto, ele pede algo que já é seu por direito e coloca-se assim, sempre em posição de inferioridade, de dependência.

As trocas de favores vão desde emprego público (no caso de Campos são os contratos de prestação de serviços ou DAS, para os cargos de confiança)⁷ a calçamento de ruas, atendimento médico-hospitalar dentre outros. Esta situação

⁷ O boletim inforoyalties de março/2008 evidencia a estratégia política de contratação de pessoal, sendo que o município de Campos dos Goytacazes, o maior recebedor de participações governamentais do país, teve um acréscimo do POAPM (pessoal ocupado na administração pública municipal) de 3,07 vezes, entre 2002 e 2006, passando de 7.495 para 22.979 pessoas ocupadas, índice superior ao crescimento das rendas públicas do petróleo que, em valores reais, cresceram no mesmo período 2,22 vezes.

aumenta ainda mais a centralidade do Estado e à luta para aquisição de privilégios e benesses pessoais.

Sobre a relação estabelecida na política nacional, Carvalho (2001) apud Souza (2004, p. 26) contribui:

O papel dos legisladores reduz-se, para maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais, o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.

Em sua obra *Clientelismo e Voto em Campos dos Goytacazes*, Souza (2004), analisa o posicionamento dos vereadores do município de Campos dos Goytacazes sobre vários aspectos. Sua análise demonstra que o mandato dos vereadores é utilizado para “promover demandas individuais, transformando as lideranças locais em verdadeiros agentes de favor que oferecem seus serviços de forma individualizada e pleiteiam, em troca, o voto”. Campos é, então, “campo fértil” para a proliferação do clientelismo, uma vez que parte da população entende em seus representantes eleitos e no governo municipal, uma forma de ter seus interesses individuais atendidos, o que também reforça a idéia de Estado paternalista onde os direitos, de maneira inversa, são entendidos como benevolências. “Predomina a concepção de um desenvolvimento tutelado pelo Estado (...) com o declínio do poder dos usineiros, e com o seu deslocamento do núcleo de poder local e com a abertura da região, o principal ator regional passa a ser o município”. (Cruz, 2003, p. 261-306). Compreende-se município como o poder executivo municipal.

Adiante, Souza explica que o poder legislativo em Campos “é uma instituição homologadora das decisões do prefeito, contribuindo para que os gastos e as políticas públicas não sejam devidamente fiscalizados”. Afinal, para os vereadores, a prioridade é atender aos interesses de seus eleitores, realizar suas barganhas e práticas do favor, que garantam o voto, antes do que cumprir seu papel constitucional, de fiscal do poder executivo.

Em Campos dos Goytacazes, a política é também vista como um negócio. Swartzman (1988) afirma que, a exceção do estado de São Paulo, para os demais estados brasileiros a política tornou-se um negócio e não uma forma de melhorar seus próprios negócios. É o caso das elites agrárias, industriais e comerciais que encontram-se no poder e, bem representada por ele.

Para Serra & Mothé (2007), o município pode estar sofrendo da maldição dos recursos naturais, ou seja, “a abundância de receitas públicas, muitas vezes, pode colocar o beneficiário em uma rota desastrosa de involução econômica e política”⁸. Os autores citam que as manifestações da Maldição dos Recursos Naturais encontradas no município em questão, são:

- a renúncia fiscal da administração pública devido às compensações financeiras das rendas petrolíferas;
- falta de planejamento da administração pública diante dos amplos recursos, causando perda de foco e pulverização das ações governamentais;
- capacidade de cooptação política que transforma o município em um espaço sem críticas, onde os grupos, organizados ou não, não questionam as ações do executivo.

No caso do município em questão, Serra & Mothé (2007, p. 10) alegam a existência de uma democracia enfraquecida:

O município de Campos dos Goytacazes não possui nenhuma forma direta de participação da sociedade nos destinos dados aos recursos provenientes das compensações financeiras. No sentido oposto, o sentimento para quem vive no município, como os autores deste estudo, é de uma onipresença do poder público: como anunciante nos principais meios de comunicação; como financiador de milhares de bolsa de estudo universitário; como mantenedor de inúmeras instituições de assistência social, ligadas ou não a igrejas; como grande contratante de mão de obra, pessoal direto e contratado; como grande adquirente de bens (inclusive patrimoniais) e serviços na região.

Sobre a prática de cooptação observada no município, Cruz (2003, p. 318) acrescenta:

⁸ Os autores utilizam Shultz (2005) para explicar o tema: “O mal dos recursos naturais pode ser compreendido como um conjunto de efeitos negativos que as riquezas extrativas causam sobre a economia e a política”

A apropriação e controle, praticamente absolutos, da prefeitura sobre esses recursos, agregou uma tal fonte de poder, no sentido da capacidade de intervenção em todos os setores da vida municipal, que aprofundou a estratégia de neutralização e controle da sociedade civil, dos movimentos sociais e das organizações independentes, discordantes e de oposição às práticas reiteradamente conservadoras dos novos blocos locais de poder. O governo municipal utiliza esses recursos para submeter, subordinar e transformar em clientes os diversos segmentos sociais, inclusive os empresariais, frágeis, ante o declínio da economia de Campos. Transforma a Prefeitura em Balcão. Monopoliza o emprego, através dos prestadores de serviço; os negócios, através das compras feitas a fornecedores de bens e serviços; subsidia e sustenta entidades civis, clubes de serviços, organizações sindicais e profissionais, entidades filantrópicas, jornais, emissoras de rádio e tv. Só se ouve uma voz no município. Lideranças são cooptadas, neutralizadas, incorporadas; profissionais são sustentados. Pouco se faz fora do alcance da Prefeitura.

No quesito *accountability*, abordado em capítulos anteriores, Serra & Mothé (2007) informam que município não o tem respeitado, uma vez que desde o ano de 2001 não presta contas a Secretaria do Tesouro Nacional, o que inviabiliza o recebimento de transferências voluntárias federais e gera proibição para tomada de empréstimo pelo município. Isso demonstra que a falta de compromisso das últimas gestões em relação à prestação de contas só vem prejudicar a população, de um modo geral e essa situação se dá com o respaldo do legislativo, que não cumpre seu papel fiscalizador.

Podemos entender ainda, segundo Serra em, O seqüestro dos *royalties* pelo poder local (2007), que a distribuição dos *royalties* às esferas municipais constitui-se em apropriação do fundo público por interesses privados, “que revela e determina o forte entrave para a democratização da sociedade brasileira”. Para os gestores é uma questão de sorte⁹ receber estes recursos, porém para as populações destas regiões privilegiadas, não podemos dizer que são de fato “sortudas”, considerando a forma como são conduzidas as receitas provenientes dos *royalties*, utilizadas para privilégio de uma minoria e, determinadas, exclusivamente, pelo poder executivo. É o que Cruz (2003) considera como os interesses dos grupos sociais e segmentos econômicos regionais e locais posicionados no balcão de clientes dos recursos dos *royalties*, “(...) e, em menor parte, os grupos que disputam outros usos e objetivos

⁹ Segundo os autores, sorte, pois grande parte das compensações financeiras decorrentes da atividade de exploração e produção petrolífera são distribuídas em virtude da proximidade física entre municípios e as áreas de exploração na plataforma continental, independente dos reais impactos da atividade sobre os territórios.

para esses recursos, que contrapõem à forma e conteúdo da sua apropriação e utilização atuais”.

É inegável a importância da economia do petróleo para a região, que pode ser capaz de gerar maior renda para os municípios e desenvolver outras áreas paralelas como a prestação de serviços diversos, a educação, o comércio, construção civil, hotelaria entre outras. Esta seria uma saída para vencer o subdesenvolvimento regional, porém, a contradição está exatamente na utilização desses recursos. Sem considerar que o futuro pode ser ainda menos promissor, uma vez que este recurso é finito. O processo de diversificação econômica deve ser planejado, o mais breve possível, com um olhar que compreenda as expectativas sociais, a diminuição das exclusões e da má distribuição da renda.

De acordo com Cruz (2003, p. 302):

Fica evidente o peso histórico da economia açucareira no município de Campos. É necessária uma mobilização muito grande de recursos, em uma ou mais atividades de grande impacto, diretamente no município, para dar conta da demanda por emprego, legada pelo seu declínio, dadas as características da sua força de trabalho, ante um sistema produtivo enclausurado, como o do petróleo. (...) Explica, ainda, ao mesmo tempo, a convergência atual das antigas e novas elites em torno da concepção da necessidade de intervenções econômicas de grande porte no município, como os incentivos fiscais e a implantação de pólos industriais, ou de grandes unidades industriais, para compensar o esvaziamento econômico por que vem passando a região do açúcar, nas últimas três décadas.

O conjunto de problemas econômicos, sociais, territoriais, que hoje é latente na região, é resultado da utilização dos recursos nacionais por parte das elites conservadoras, que estrategicamente, impuseram um padrão de desenvolvimento baseado na dominação, ampliando cada vez mais as desigualdades sociais e a exclusão de grande parte da população do poder decisório sobre os recursos da região, práticas que podem ser observadas até os dias de hoje.

Sobre o tema, Cruz (2003) dá sua contribuição:

(...) processo profundamente restrito, autoritário e excludente de apropriação e utilização dos recursos aportados ao território do NF, por grandes projetos nacionais, comandado pelas elites agropecuárias e

agroindustriais, expresso num regionalismo de caráter conservador, responde pelos mecanismos de produção e reprodução das desigualdades, da pobreza e da exclusão sociais no NF, tendendo a se reproduzir nas novas elites regionais de administradores municipais que gerem as rendas petrolíferas.

Avançar rumo à democracia mostra-se como uma saída para deixarmos as práticas clientelistas no Brasil, porém a cultura regional de dominação, de cooptação não é facilmente modificada. É preciso um tempo de amadurecimento da população para que se conscientize de seu poder cidadão, de seus direitos e deveres quanto à fiscalização e punição dos maus gestores públicos e dos maus representantes do legislativo.

5.6 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Objeto dessa dissertação, a comunicação pública do município de Campos dos Goytacazes é analisada com o objetivo de verificar se, na gestão que compreende o período de 2004 a 2008, há formas de participação democrática e se esta prática é uma prioridade deste governo. Mensurar os instrumentos ofertados à participação popular nesta gestão.

O referencial teórico, apontado no terceiro capítulo sobre comunicação pública e as contribuições da atividade de relações públicas para a gestão democrática, foram os parâmetros utilizados para esta análise, que busca algumas respostas como:

- A comunicação pública do município de Campos dos Goytacazes atende aos interesses públicos ou aos interesses das minorias?
- Há espaços constituídos para o engajamento e participação da sociedade?
- Há na comunicação do município transparência (prestação de contas), ética, responsabilidade social, diálogo constante, informação e conscientização da sociedade?
- O cidadão é protagonista no processo, ou seja, há o envolvimento das pessoas nas ações públicas e no fazer comunicacional?

- Os conflitos existentes são expressos abertamente? Há espaço e liberdade para expressão?
- Há integração de todos os setores da gestão municipal com a secretaria de comunicação?
- Há atividades de comunicação interna para os funcionários públicos?
- Há mapeamento de interesses da sociedade para direcionar novas ações do governo?
- É desenvolvido o princípio da comunicação integrada, ou seja, trabalho conjunto e integrado de atividades como Relações Públicas, Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Marketing?

A metodologia utilizada centraliza a análise na Secretaria de Comunicação Social Municipal que, teoricamente, deveria ser o setor responsável pela comunicação pública.

Pesquisas qualitativas, a partir de entrevistas em profundidade, permitiram um levantamento de informações para melhor compreensão do fenômeno. Para Sousa (2004, p. 87), a principal vantagem deste tipo de entrevista “reside na possibilidade de se obterem informações pormenorizadas e aprofundadas sobre valores, experiências, sentimentos, motivações, idéias, posições, comportamentos, etc. dos entrevistados”. São elas:

A) entrevista semi-estruturada com o Secretário Municipal de Comunicação, a partir de questões abertas pré-elaboradas, permitindo ao entrevistado falar amplamente sobre elas. Objetivo: a compreensão da estrutura da secretaria, descrição de suas atividades, recursos materiais e humanos disponíveis, perfil acadêmico-profissional das pessoas que lá trabalham, relação da secretaria com os demais órgãos do governo;

B) entrevista semi-estruturada com o Ouvidor do município (funcionário da Secretaria de Governo), a partir de questões abertas pré-elaboradas, permitindo ao entrevistado falar amplamente sobre elas. Objetivo: compreender como está a participação da população na ouvidoria, quais são os questionamentos mais

comuns, como é a forma de resposta e em quanto tempo, entender se é possível considerar este canal de comunicação uma ferramenta da gestão participativa;

C) análise do site e suas formas de interatividade com a sociedade e seus munícipes, a partir da metodologia de Silva (2005) e seu formulário-guia, fundamentado nos graus de democracia digital (informação e/ou serviços; porosidade à sondagem de opinião pública e *accountability*; deliberação pública; e democracia direta).

Entrevista com o Secretário de Comunicação Social:

A partir da entrevista com o Secretário de Comunicação Social, na época¹⁰, o jornalista Roberto Barbosa, é possível a compreensão de algumas características da comunicação pública do município, enumeradas a seguir:

- 1) A Secretaria de Comunicação Social tem em seu quadro de funcionários apenas jornalistas. Não há profissionais de relações públicas ou publicidade no setor;
- 2) Cabe ao Departamento de Recursos Humanos e não à secretaria de comunicação social a atividade de comunicação interna, com os funcionários da prefeitura. Há somente uma parceria entre os dois setores para a confecção de um jornal, O Jornal do Servidor, que é planejado pelo setor de Recursos Humanos e diagramado pela Secretaria de Comunicação, que elabora a parte visual. Este, aparentemente, é o único veículo oficial de comunicação entre os gestores e os funcionários, concursados ou contratados. Além disso, há somente um evento destinado a este público, realizado anualmente, denominado Semana do Servidor, também uma parceria entre os dois setores.

¹⁰ O município de Campos dos Goytacazes, no período em que foi realizada esta pesquisa, passou por mudanças de gestores devido à uma operação da Polícia Federal – Operação Telhado de Vidro – que afastou, temporariamente, o prefeito Alexandre Mocaiber, assumindo seu lugar o vice-prefeito, Roberto Henriques. Por conta desta situação, foram promovidas, algumas vezes, mudanças no secretariado.

3) À Secretaria de Comunicação cabe o acompanhamento da criação das campanhas institucionais, realizadas por agências de propaganda, contratadas por meio de licitação. A agência de publicidade cria e executa a campanha, e a Secretaria de Comunicação define as estratégias, aprova os roteiros e monitora as atividades.

4) Segundo o Secretário, as funções da Secretaria são: assessoria de imprensa, porta-voz do governo, marketing, abastecimento do site com informações e relações públicas. Esta última atividade não foi constatada pela pesquisa, apesar de citada pelo Secretário. As atividades de assessoria de imprensa e porta-voz demonstram-se controversas e frágeis, porque algumas Secretarias como Educação, Saúde, dentre outras, possuem sua própria assessoria de imprensa, responsável pelos contatos com a mídia. Desta forma, outros Secretários ou Assessores têm total liberdade no papel de difusão de informações, seja via *releases*, seja como porta-voz, sem necessidade de qualquer aprovação ou acompanhamento da Secretaria de Comunicação, ou seja, as informações são passadas à mídia e à população de forma difusa, contraditória, sem uma unicidade de valores que demonstrem claramente a cultura desta gestão.

Como não há profissionais de Relações Públicas a serviço da comunicação pública nesta gestão, apenas parte de suas funções são desempenhadas. A organização de eventos, cerimonial e protocolo, por exemplo, são executadas por uma profissional vinculada ao Gabinete do Prefeito, que não tem formação específica e competência técnica para o exercício de tais atividades.

5) Relação entre a Secretaria e demais órgãos do governo: há uma reunião entre secretários mensalmente, porém esporadicamente, de acordo com a necessidade, os secretários agendam outros encontros.

6) As publicações realizadas pela Secretaria de Comunicação são:

- Informativo “Prefeitura nos Bairros”: direcionado para as comunidades
- Anuário: publicação destinada aos investidores, pesquisadores, professores, estudantes.

Todas as publicações possuem cunho informativo. Não há qualquer abertura para a participação de nenhum dos públicos para os quais se destinam, no planejamento destes materiais.

O informativo “Prefeitura nos Bairros” é também um tablóide, com quatro páginas, incluindo a capa, colorido, montado com fotos e matérias escritas pelos jornalistas que compõem a Secretaria de Comunicação. Alguns exemplares apresentam um espaço chamado de “Fala Gente”, contendo depoimentos de populares sobre obras da prefeitura, etc, sempre, evidentemente, depoimentos favoráveis, nunca críticas.

O anuário é uma publicação mais elaborada, em papel couché, melhor qualidade gráfica, com 183 páginas, coloridas. A publicação apresenta fotos, mapas, gráficos e dados sobre a região, perfil da população, economia e finanças, saúde, educação, infra-estrutura, índice de desenvolvimento humano (IDH), agropecuária, mercado de trabalho, turismo e lazer, dentre outros. O que chama a atenção nesta publicação são as palavras do Prefeito e do Secretário de Comunicação, que demonstram claramente um discurso de marketing urbano, com o objetivo de “vender uma imagem positiva” da cidade para atrair investidores.

Sobre a publicação o Prefeito, Alexandre Mocaiber expõe: “Esta publicação produzida pela prefeitura de Campos dos Goytacazes, através de uma parceria entre Secretaria de Comunicação Social e Fundenor, é uma importante fonte de consulta sobre o município. Fruto de um levantamento consistente, deve se tornar uma bússola para investidores e pesquisadores”. O Secretário de Comunicação acrescenta: “Uma cidade receptiva aos investidores deve gerar e disponibilizar informações. Por isso, este anuário pode ser considerado uma das portas de entrada para o capital financeiro em Campos dos Goytacazes”. Adiante, reforça quanto aos números e dados disponíveis no anuário: “(...) permitem traçar metas, projetar o futuro e atrair empreendedores dispostos a fazer negócios, gerar empregos e contribuir para a recuperação econômica do Estado”. Fica clara, nestes discursos, a intenção de fazer um marketing da cidade por meio das informações contidas no anuário.

- 7) Quanto ao marketing exercido por esta gestão, segundo o Secretário, há um esforço para criar uma boa imagem do município, interna e externamente, “afinal Campos tem sido reconhecida como a cidade dos escândalos eleitorais e não por sua potencialidade econômica, que proporciona espaço aos investidores”. A meta de criação de uma agenda positiva ao município nos veículos de comunicação de massa, segundo o Secretário, está sendo atingida.
- 8) O enfoque dado por esta gestão à publicidade institucional é uma maneira de prestação de contas. “É preciso criar uma visão antecipada de que o imposto que a sociedade paga é empregado em obras de infra-estrutura, em conservação de prédios, pagamento de servidores. A sociedade precisa entender a onde são empregados os *royalties*. Procuramos fazer uma publicidade informativa, afastando a figura do governante”.
- 9) As atividades listadas abaixo são atividades pertinentes à área de Relações Públicas. Vejamos como são conduzidas na atual gestão:

Atividade	Setor / profissional responsável
Criação e implantação de programas de apresentação das instituições municipais	SECOM – jornalistas
Organização e acompanhamento de reuniões com setores internos da prefeitura	Secretaria de Recursos Humanos ou Secretaria de Governo
Planejamento de programas de comunicação e relacionamento com os diversos públicos ligados à instituição	Função não executada
Organização e execução de festividades e homenagens	Gabinete do Prefeito – Equipe de cerimonial
Elaboração e manutenção de cadastro de datas alusivas	Gabinete do Prefeito
Elaboração de programas de comunicação interna	Parceria entre SECOM e RH (Semana do Servidor)
Confecção e distribuição de boletim informativo interno	Recursos Humanos produz e Secretaria de Comunicação Social diagrama
Manutenção de jornal mural	Não há esta ferramenta da prefeitura
Divulgação interna sobre a participação da instituição na mídia	SECOM – jornalistas (via portal internet)
Organização e manutenção de arquivos de fotos da instituição (memória institucional)	SECOM – jornalistas

Planejamento e execução de malas diretas institucionais	Cada secretaria, cada setor produz seu material
Elaboração e manutenção de <i>mailing list</i>	SECOM – jornalistas
Planejamento e implantação de campanhas institucionais	SECOM – jornalistas em parceria com agência de publicidade
Elaboração de audiovisual sobre a instituição	SECOM – jornalistas
Participação na confecção da <i>home page</i>	SECOM – jornalistas em parceria com área técnica
Planejamento, agendamento e acompanhamento de visitas externas à instituição	SECOM – jornalistas em parceria com outras secretarias
Promoção e organização de eventos	Gabinete do Prefeito
Organização de cerimonial e protocolo	Gabinete do Prefeito
Elaboração e encaminhamento de <i>releases</i> para imprensa	SECOM – jornalistas
Atendimento às demandas da mídia	SECOM – jornalistas
Convocação e acompanhamento de entrevistas coletivas	SECOM – jornalistas
Leitura e clipagem de matérias jornalísticas sobre a instituição	SECOM – jornalistas
Auditoria de mídia	SECOM – jornalistas
<i>Media Training</i> (treinamento e orientação dos gestores para pronunciamentos em eventos e para entrevistas)	Esta função não é desempenhada pela SECOM

Tabela 1: Atividades ligada às Relações Públicas e profissionais responsáveis na Secom/Campos

10) Barreiras enfrentadas para a construção de espaços democráticos, de debates, segundo o Secretário são:

- “O agente público está habituado a ser cobrado e tem visão corporativa, acha que seus pleitos têm que ser atendidos, porém esta gestão tem uma relação pacífica, harmoniosa com seus servidores”;
- “Todo problema é a falta de informação e as pessoas, a sociedade brasileira são muito imediatistas, e entendem o poder público como um ser apático, de má vontade, que pode realizar, mas não o faz”;
- “A relação política de forças antagônicas atrapalha. No Brasil as pessoas não estão habituadas a defender idéias, elas defendem pessoas. Aqui a teoria da oposição é quanto pior melhor, não há o espírito do interesse público, não há tentativa de solução dos problemas da cidade, mas sim uma tentativa de aproveitamento dessas situações em benefício próprio. Considera esse um problema de Brasil, interesses egoístas em primeiro lugar, que dificultam muito a democracia, fragilizam-na”;

- Sobre os conselhos municipais, o Secretário considera que são espaços democráticos que precisam ser repensados. “Os conselhos viraram palanques dos opositores, que visam os interesses corporativos. É preciso rediscutir seu papel, sua composição, a participação da sociedade civil”;
- Plano diretor participativo: “a participação da sociedade foi muito aquém do que deveria. Houve chamadas na tv, rádio, jornais. É importante a participação de todos, do comerciante ao morador de rua que são colaboradores em potencial do governo ou poderiam ser. Quando a sociedade participa, sugere, dá respaldo ao governo, é positivo. Atualmente os melhores colaboradores são os aposentados, que fiscalizam e comunicam a prefeitura, que pode agir e cumprir seu papel”.
- Acredita na gestão participativa, que gera colaboração ao governo e seu aperfeiçoamento. “É necessário adaptar conhecimento técnico à capacidade de praticidade e conhecimento empírico do cidadão comum”.

Entrevista com o Ouvidor do Município:

A ouvidoria do povo, como é conhecida, tem 12 anos de existência e é vinculada à Secretaria de Governo, tendo à sua frente, ao longo desses 12 anos o Sr. Ruben Acruche.

A entrevista com o ouvidor do município, Sr. Ruben Acruche trouxe os seguintes elementos:

- Procedimentos: a ouvidoria recebe a reclamação ou sugestão do contribuinte ou de um servidor público, emite um ofício protocolado à secretaria de direito para que se pronuncie a respeito do caso, num prazo que corre entre 10 a 30 dias.

- Segundo o ouvidor, os processos são acompanhados constantemente, cabendo à cada secretaria dar o retorno direto ao contribuinte e à ouvidoria acompanhar se esta resposta foi dada dentro do prazo estipulado.

- São, em média, 40 a 60 pedidos por dia, sendo pessoalmente, por telefone (22. 2723-0244) ou por email (ouvidoriadopovo@gmail.com).

- Principais solicitações: reparos nos postes de luz, instalação de quebra-molas, criação e/ou manutenção de escolas, creches, postos de saúde, praças, falta de remédio dentre outros.

- A ouvidoria exerce parte do seu trabalho internamente, recebendo, encaminhando e acompanhando as solicitações, e trabalho externo, realizando reuniões com as comunidades. São 276 comunidades atendidas até esta data.

- É comum pessoas ligarem ou enviar emails de agradecimento por sua demanda atendida

- São poucas as denúncias a gestores públicos

- Paralelamente, comandada pela Secretaria de Comunicação Social, há a ouvidoria on line, que pode ser acessada no site da prefeitura (www.campos.rj.gov.br). Algumas vezes a ouvidoria on line encaminha solicitações para a ouvidoria do povo, mas não é uma constante.

- A ouvidoria eletrônica, a partir do número 0800, está temporariamente desativada, segundo o responsável, por motivos técnicos. Não há previsão para seu retorno.

Missão da ouvidoria do povo (encontra-se exposta em um quadro dentro da sala de atendimento):

“O que é o ouvidor municipal?

É um representante do cidadão usuário, com função de acolher e analisar rapidamente sua manifestação, no que concerne a críticas, reclamações, denúncias e sugestões relacionadas aos órgãos públicos municipais. Cabe ao ouvidor atender os usuários do Serviço Público Municipal com ética, respeito e empatia, analisando as manifestações e perseguindo ações corretivas e preventivas internas, com vistas a promover a valorização dos serviços prestados”.

Foi enviado um email-teste (julho/2008) perguntando a respeito de endereços de postos de saúde no bairro do Jockey, porém não houve resposta.

Análise do site da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes:

Para esta análise foi tomada como base a metodologia utilizada por Silva (2005), apud Ponche (2007), em sua pesquisa denominada Política e Ciberespaço: graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras.

Silva afirma que a esfera governamental das maiores cidades brasileiras, atualmente, exercita uma democracia digital elementar, baseada na informação, ou, em segundo plano, na prestação de serviços públicos no formato “*delivery*”. Neste último caso, há uma clara concentração na prestação de serviços públicos voltados para relação fiscal entre governo e cidadão.

(...) Silva (2005b, p. 140) salienta que “de forma efetiva, há pouca transparência, pouca prestação de contas (*accountability*) e praticamente nenhuma permeabilidade à opinião pública por parte de um Estado que emprega as TICs (especificamente da Internet) para aumentar a participação do cidadão nos negócios públicos. (Ponche, 2007, p. 62)

Ponche (2007) apresenta formulário-guia montado, por Silva (2005b), com fundamento nos graus de democracia digital, sendo cinco seções analíticas: O primeiro grau enfatiza informação e/ou serviços; segundo e terceiro, porosidade à sondagem de opinião pública via TICs (tecnologias da informação e da comunicação) e responsabilidade (*accountability*) ; o quarto, a deliberação pública; e o quinto enfatiza o modelo de democracia direta.

Para análise do primeiro grau de democracia digital (ênfase na informação), a metodologia do autor compreende análise do conteúdo exposto no site, informações sobre a municipalidade (econômicas, turísticas, históricas, geográficas etc.), ações políticas, informações institucionais, legislativas, notícias, publicidade, possibilidade de interação e *feedback* ao usuário, existência de programas de inclusão digital, infra-estrutura tecnológica.

Para o primeiro grau de democracia digital (ênfase em serviços) propõe análise do que chama de *delivery* informativo automatizado, que permite inserção de

dados por parte do usuário, consultas automatizadas (tributárias, serviços de um modo geral – *links* com as secretarias), existência de ferramentas de diálogo instantâneo, emissão de documentos, agendamento de serviços em domicílio ou não, infra-estrutura tecnológica.

No caso dos segundo e terceiro graus de democracia digital são analisados itens como: transparência, como projetos de lei ainda não votados, prestação de contas, documentos de movimentação financeira, sondagem de opinião pública, *locus crítico* (críticas publicadas e não publicadas), informações sobre programas governamentais, infra-estrutura tecnológica e sistema de votação eletrônica.

No quarto grau de democracia digital, são verificados: *locus deliberativo*, qual seja verificar a existência de ferramenta de comunicação *on line* voltada para o debate e produção de decisão política pelo governo, sistema avançado de votação eletrônica, constituição da agenda decisória (possibilidade de constituição pública de agenda de deliberação utilizando ferramentas discursivas no sítio), abrangência decisória (quais temas são postos à deliberação), existência de informações sobre programas de inclusão digital, infra-estrutura tecnológica.

Para o quinto e último grau de democracia digital, são considerados na avaliação: sistema avançado de votação eletrônica, sufrágio, abrangência decisória, existência de informações sobre programas de inclusão digital (minimizar desigualdades de cidadania), infra-estrutura tecnológica (rede integrada, terminais públicos de atendimento etc)

Para cada um dos graus, Silva propõe análises mais avançadas de alguns itens que se repetem como, infra-estrutura tecnológica, programas de inclusão digital, participação em votações. A metodologia, na íntegra, encontra-se nos anexos desta dissertação.

Resultado da avaliação no município de Campos dos Goytacazes, resumo panorâmico das seções e seus respectivos tópicos da planilha de coleta de dados:

Tabela panorâmica dos tópicos que compõem as seções da planilha		
Dados de identificação	Como nome da cidade, endereço do portal, dia de preenchimento da planilha, tempo de aplicação, etc.	Wwww.campos.rj.gov.br 10/06/2008
Seção I: Tópicos analisados sobre 1º grau com ênfase informativa	Sítio em operação	Ok
	Informações genéricas sobre a municipalidade	10
	Informações institucionais (categorias: "a" e "b")	15+15
	Notícias (categorias: "a" e "b")	15+15
	Feedback assíncrono (categorias: "a" e "b")	15+10
	Informações sobre programas (iniciativa) de inclusão digital categoria "e"	15
	Informações sobre infraestrutura tecnológica categoria	15
Seção II: Tópicos analisados sobre 1º grau com ênfase na prestação de serviço	Delivery informativo automatizado	0
	Delivery informativo instantâneo	0
	Delivery burocrático (categorias "a" e "b")	0
	Delivery de serviço (categorias "a" e "b")	0
	Informações sobre programas (iniciativa) de inclusão digital categoria "d"	15
	Informações sobre infraestrutura tecnológica categoria "d"	15
Seção III: Tópicos analisados sobre 2º e 3º grau	Transparência (em duas categorias "a" e "b")	0+15
	Sondagem de opinião pública (em duas categorias "não publicada" e publicada)	10
	Locus crítico (em duas categorias "não publicado" e "publicado")	10
	Existência de informações sobre programas (iniciativa) de inclusão digital categoria "e"	15
	Existência de informações sobre infraestrutura tecnológica categoria "d"	15
	Sistema avançado de votação eletrônica categoria "c"	0
Seção IV: Tópicos analisados sobre 4º grau	Locus deliberativo	0
	Sistema avançado de votação eletrônico categoria "b"	0
	Constituição da agenda decisória, abrangência decisória	0
	Existência de informações sobre programas (iniciativas de inclusão digital categoria "b")	0
	Existência de informações sobre infraestrutura tecnológica categoria "b"	0
Seção V: Tópicos analisados sobre 5º grau	Sistema avançado de votação eletrônica categoria "a"	0
	Sufragio	0
	Agenda decisória	0
	Abrangência decisória	0
	Existência de informações sobre programas (iniciativas) de inclusão digital categoria "a"	0
	Existência de informações sobre infraestrutura tecnológica categoria "a"	0
Seção VI: Descritivo	Observações descritivas, transcrições textuais consideradas úteis, notas de dados, anotações sobre peculiaridades não previstas nas seções de marcação objetiva.	

Tabela 02: Adaptada pela autora a partir da planilha de coleta de dados, seções e tópicos e resultados encontrados em Campos dos Goytacazes

Fonte: Ponche (2007) apud Silva (2005)

Parâmetros utilizado para tabulação dos dados:

Grau	Valor máximo em padrões absolutos	Somatório de Campos dos Goytacazes
Primeiro grau (ênfase na informação)	125	100
Primeiro grau (ênfase nos serviços)	130	30
Segundo e terceiro grau	130	20
Quarto grau	110	0
Quinto grau	110	0

Tabela 03: Adaptada pela autora para comparação da metodologia com Campos

Fonte: Ponche (2007) apud Silva (2005)

A partir da metodologia utilizada por Silva (2005) é possível definir o ID (Índice de Desenvolvimento¹¹) de Campos dos Goytacazes: 80% (1º grau – informação), 23,07% (1º grau – serviços), 15,38% (2º e 3º graus), 0,00% (4º e 5º graus).

É possível concluir a partir da análise do site da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes que este encontra-se no primeiro grau de democracia digital, ou seja, é possível obter a partir da navegação no site informações básicas sobre o município (turismo, hotelaria, principais serviços, secretarias e seus programas). Não é possível realizar nenhuma consulta tributário *on line*, ou agendar consultas ou qualquer outro tipo de serviço *on line*. Também não há opções para votação eletrônica para captação da vontade popular. A única forma de participação disponível se dá por meio da ouvidoria *on line* que, conforme tentativa frustrada, nem sempre responde ao usuário.

¹¹ Os IDs representam um percentual de qualificação dentro de um parâmetro máximo segundo a perspectiva da participação democrática nos graus (Silva, 2005, p. 111)

A tabela a seguir nos permite um comparativo entre a situação encontrada no município de Campos dos Goytacazes e os municípios analisados por Silva (2005, p. 125):

	1º Grau Informação (IDs)	1º Grau Serviços (IDs)	2º e 3º Grau (IDs)	4º Grau (IDs)	5º Grau (IDs)
Aracaju	40,00%	13,85%	0,00%	0,00%	0,00%
Belém	25,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Belo Horizonte	80,80%	53,08%	7,69%	0,00%	0,00%
Campo Grande	58,40%	4,62%	11,54%	0,00%	0,00%
Cuiabá	21,60%	4,62%	3,85%	0,00%	0,00%
Curitiba	60,80%	29,23%	15,38%	0,00%	0,00%
Florianópolis	52,80%	17,69%	11,54%	0,00%	0,00%
Fortaleza	50,40%	17,69%	15,38%	0,00%	0,00%
Goiânia	67,20%	16,92%	11,54%	0,00%	0,00%
João Pessoa	49,60%	13,08%	11,54%	0,00%	0,00%
Maceió	40,00%	16,15%	15,38%	0,00%	0,00%
Manaus	28,80%	16,92%	7,69%	0,00%	0,00%
Natal	42,40%	16,92%	11,54%	0,00%	0,00%
Palmas	60,80%	16,92%	11,54%	0,00%	0,00%
Porto Alegre	76,00%	28,46%	24,62%	0,00%	0,00%
Porto Velho	40,80%	0,00%	19,23%	0,00%	0,00%
Recife	65,60%	16,92%	11,54%	0,00%	0,00%
Rio Branco	39,20%	3,85%	0,00%	0,00%	0,00%
Rio de Janeiro	60,00%	28,46%	15,38%	0,00%	0,00%
Salvador	56,00%	38,46%	11,54%	0,00%	0,00%
São Luís	20,00%	13,85%	11,54%	0,00%	0,00%
São Paulo	69,60%	30,77%	19,23%	0,00%	0,00%
Teresina	6,40%	4,62%	11,54%	0,00%	0,00%
Vitória	55,20%	27,69%	19,23%	0,00%	0,00%
Média Nacional	48,67%	17,95%	11,76%	0,00%	0,00%

Tabela 4: Fonte: Silva (2005, p. 125) IDs: Índice de desempenho (dentro da escala de 100% no interior de cada grau)

A partir da análise da atuação da Secretaria de Comunicação Social, das Ouvidorias do Povo e On line, do site da prefeitura é possível encontrar respostas para as questões levantadas nas páginas anteriores, norteadoras desta pesquisa:

- A atual gestão não mantém uma política de comunicação interna efetiva, planejada e participativa com seus servidores. O único veículo de comunicação destinado a este público é realizado pelo Departamento de Recursos Humanos. Nem mesmo as matérias são produzidas pela Secretaria de Comunicação;

- Os contribuintes ou a população, de um modo geral, possuem poucas possibilidades de participação, talvez apenas a partir da ouvidoria do povo ou da ouvidoria on line, que não é acessível a todos;

- O princípio da comunicação integrada, ou seja, gestão da comunicação a partir da união das atividades de Relações Públicas, Jornalismo, Publicidade e Marketing, não é exercido, o que prejudica ainda mais o entendimento da cultura desta gestão, seus objetivos e metas, dificultando a gestão participativa;

- Não há integração entre os setores da prefeitura, nem mesmo uma unificação da divulgação de fatos e informações à opinião pública, o que contribui para o aumento das controvérsias e dificulta o entendimento entre as partes envolvidas;

- Não há transparência nas informações que são passadas à população em nenhum dos veículos acima citados. Os dados encontrados no site sobre as contas das secretarias e programas da prefeitura são confusos e incompletos. Há claramente um interesse de manipulação de dados e criação de algumas máscaras para realizar o marketing da cidade;

- Um exemplo: até mesmo as informações disponíveis sobre o programa de bolsas de estudos para universitários, não deixa claro quais são os critérios e parâmetros do programa, é bastante confuso, com alterações constantes de prazos e datas;

- Há dificuldade para encontrar formas de participação da sociedade, principalmente no que se refere aos gastos e investimentos das receitas provenientes dos *royalties* do petróleo;

- O cidadão não é protagonista nem no processo de gestão e nem no fazer comunicacional, ou seja, não há um mapeamento ou acompanhamento da vontade popular e os poucos espaços existentes, como os conselhos municipais,

são mal aproveitados por parte da população, talvez por conta de barreiras culturais à participação ou prioridade nos interesses individuais e não nos coletivos;

- A comunicação pública da atual gestão não atende aos interesses da maioria e não atende aos princípios de *accountability* e participação nas decisões governamentais.

- A comunicação pública da atual gestão também é um reflexo da herança cultural, repetindo os moldes do clientelismo, da falta de transparência nas informações, da cooptação e, principalmente, da falta de abertura à participação democrática. Há manutenção de uma cidade sem participação política.

5.7 SUGESTÕES PARA A COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

É importante, neste momento, retomar alguns conceitos abordados no terceiro capítulo, dentre eles as funções da comunicação pública. Para Giacomini Filho (2002):

- Gerar integração interna, ou seja, ajustamento organizacional para o público interno;
- Expressar a identidade por meio de uma comunicação que dê unidade e padrão à gestão;
- Lançar valores que expressem e difundam a cultura da gestão;
- Possibilitar o direito à informação;
- Orientar o discurso dos dirigentes;
- Mapear os interesses sociais a partir do *feedback* da comunicação;
- Orientar os cidadãos assumindo função educativa;
- Democratizar o poder, possibilitando o compartilhamento da informação;
- Promover a integração social ao agregar cidadãos e grupos em torno de um ideal;
- Ser um instrumento a serviço da verdade, assumindo função ética da cidadania.

Alguns desses itens como, possibilitar direito à informação, divulgar valores que demonstrem a cultura da gestão, orientação do discurso dos dirigentes são assumidos pela Secretaria de Comunicação do município. Por outro lado, itens como geração de integração interna, projetos para o público interno, expressão de uma comunicação com unidade e padrão à gestão, mapeamento dos interesses sociais a partir do *feedback* gerado pela comunicação, democratização de poder, ampliando os canais de participação ao cidadão e promoção de integração social em torno de um ideal, principalmente democrático, não são valores verificados como prioridade da gestão pesquisada.

Não há projetos de comunicação interna, para os funcionários. As informações passadas à mídia são difusas, com precedências diversas, não conferindo unidade e padrão às informações. As publicações, a ouvidoria ou o site da prefeitura, veículos utilizados por esta gestão para a comunicação com seus públicos, não permitem participação efetiva dos envolvidos no processo, ou seja, há poucos espaços para a participação da sociedade, seja para dar sugestões, seja para criticar ou até mesmo alguma dificuldade em conseguir informações sobre a gestão ou serviços por ela prestados.

No caso da Ouvidoria, por exemplo, esta não está sob o comando da Secretaria de Comunicação e sim da Secretaria de Governo. As demandas são enviadas, via ofício, para os respectivos setores, porém é possível que nem a Ouvidoria e nem o departamento que recebeu a solicitação dêem retorno ao cidadão quanto à sua solicitação. Desta forma, é estabelecido um canal de comunicação de “mão única”, que não permite diálogo, troca de idéias e *feedback* entre as partes envolvidas.

Para que a comunicação pública possa fluir de maneira planejada e ordenada à gestão participativa, é necessário que a esta comunicação seja somada a atividade de Relações Públicas, que tem por funções, segundo Sousa (2004):

- a criação e gestão de imagens positivas de pessoas, organizações, bens e serviços;

- a mudança de comportamentos, atitudes e cognições de pessoas e organizações;
- a resolução de problemas pontuais e de crises;
- a facilitação de tarefas;
- a integração social, cultural e profissional;
- a fluidez de circulação de idéias e informações;
- a análise de tendências e a previsão de conseqüências; etc.”

É possível acrescentar que, a comunicação pública, para ter um efeito multiplicador de resultados positivos deve orientar-se a partir da informação, tomando por base o princípio do *accountability*, da prestação de contas, da informação disponível e de fácil acesso à toda sociedade, conforme a idéia do “círculo virtuoso”, mencionado no capítulo três.

Talvez esta seja uma das razões do desinteresse da população pela participação política. Retomando as explicações de Andrade (1982), se o povo desconhece o processo, não é capaz de compreender a dinâmica das atividades governamentais e, portanto, não cumpre seu papel de cidadão ativo no processo democrático, torna-se apático e hostil diante das situações que envolvem o interesse público.

Assim sendo, é preciso repensar a maneira de conduzir a comunicação pública, primeiramente a partir de uma reflexão básica: a comunicação pública deve estar a serviço do cidadão e não apenas dos governantes, a chamada “comunicação chapa-branca”. Sua missão principal deve ser informar de maneira adequada e compreensível, estimular a participação e o diálogo por meio da abertura de canais de comunicação e mais, promover o entendimento e integração entre governantes e governados.

Algumas ações de relações públicas recomendadas para a gestão pública podem ser aplicadas no município de Campos dos Goytacazes como:

- estabelecer comunicação dirigida, adequada às necessidades de públicos específicos, com linguagem e veículos pertinentes com seu perfil e realidade. Dentre

esses públicos de interesse estão: a sociedade, empresários, terceiro setor, demais entidades públicas, partidos políticos e comunidades diversas;

- abertura de canais de comunicação participativos (conselhos municipais, inclusive de comunicação, reuniões com as comunidades, jornais, revistas, quadrinhos, internet...);
- campanhas institucionais, com vídeos e publicações especialmente preparados sobre cidadania – direitos e deveres do cidadão, saúde pública dentre outros;
- eventos integrativos e informativos, como jornadas democráticas;
- atividades para indução e compreensão da responsabilidade social dos agentes sócio-econômicos;
- realização de pesquisa de opinião pública junto à população e análise criteriosa dos dados obtidos para planejamento e implementação de programas que contemplem as necessidades levantadas;
- elaboração de relatório público, de forma compreensível e acessível;
- criação de “birôs” de informação no município ou distritos para prestar informação e esclarecimentos à população;
- criação de sites interativos e informativos que permitam a ciberdemocracia ou participação digital;
- criação de espaços públicos para negociação e representação, com prioridade na administração de conflitos;
- estabelecer modalidades de participação direta e representação na co-gestão pública;
- acima de tudo, competência técnica, planejamento, continuidade e avaliação constante nas atividades acima listadas.

Importante destacar, como instrumento da gestão democrática, a governança, uma alternativa para a intermediação de interesses e envolvimento da população em políticas públicas, a exemplo do que tem sido executado em cidades brasileiras como Porto Alegre que, segundo a ONU, é uma das 40 melhores práticas de gestão urbana no mundo. Algumas das ações, acima citadas, são praticadas no município de Porto Alegre, como:

- Implantação da governança: relações do poder público com seus diversos públicos: terceiro setor, comunidade, servidores, universidades, meios de comunicação, conselheiros e delegados do orçamento participativo etc;
- Ouvidoria eletrônica, com agilidade nas respostas;
- Comunicação interna, preocupada com treinamento e motivação dos servidores;
- Relações comunitárias: criação de fóruns de debates, links disponíveis no portal da internet e pesquisas de expectativas de gestão e atendimento de suas necessidades;
- Capacitação e qualificação de gestores públicos e atores sociais permanentemente;
- Criação de comitês gestores nas principais localidades;
- Produção de materiais e publicações informativas com sistema de monitoramento de participação;
- Orçamento efetivamente participativo, com opções de participação *on line* ou pessoalmente em fóruns de discussão e aprovação.

Acrescentaria ainda a estas práticas, no caso do município de Campos dos Goytacazes, uma ouvidoria permanente, fixa em algum ponto da administração pública, vinculada à secretaria de comunicação, com verdadeira autonomia para a condução dos problemas, das informações, das críticas e sugestões recebidas. E mais, as informações colhidas pela ouvidoria devem ser utilizadas, de maneira estratégica, para a recondução das ações governamentais, corrigindo rumos equivocados ou ampliando ações de verdadeira importância no atendimento às demandas da população. Os ouvidores devem ser profissionais de Relações Públicas, capacitados para a administração da controvérsia pública, como interlocutores entre governantes e governados, conscientes de que é a partir do diálogo, da prática comunicativa (Habermas, 1997), do exercício constante de participação e cidadania que o processo democrático é capaz de evoluir.

Além disso, é preciso estabelecer contato constante, interação com os públicos de interesse. Os gestores da comunicação devem criar espaços para

encontros, conversas, debates com os diversos atores sociais, constantemente. A atuação pró-ativa dos comunicadores auxilia estrategicamente o governo na tomada de decisões, uma vez que têm sempre disponíveis informações sobre satisfação, insatisfação e expectativas dos diversos segmentos. Pesquisas são de extrema utilidade no levantamento de dados, vontades e tendências sobre os públicos e servem como guias para as ações comunicativas e governamentais e, sobretudo, evitam crises futuras.

Segundo Mirault (2005, p. 49), a partir do modelo proposto por Grunig e Hunt (1984), a comunicação deve ser simétrica de duas mãos, ou seja, sob a perspectiva de ajustamento de interesses, entendimento mútuo entre a instituição e os públicos por ela afetados. O modelo baseia-se em pesquisas e utiliza a comunicação para administrar conflitos e melhorar o entendimento com públicos de interesse. A dificuldade encontrada por este modelo é estabelecer equidade entre os atores envolvidos e intenções verdadeiras voltadas ao interesse público e não de pequenos grupos.

Apesar desta última observação, este modelo traz uma possibilidade de criação de processos democráticos de co-participação. É preciso uma compreensão clara de que dividir informações, agir com transparência, dividir decisões, capacitar e dar ferramentas de ação aos diversos atores, não significa diminuir o poder do governante, mas sim multiplicar suas possibilidades de acertos.

Importa lembrar que, as políticas de comunicação não devem ser isoladas, devem estar atreladas às demais políticas de gestão, inclusive como forma estratégica de conduzir as demais ações conhecendo bem os públicos-alvo, seus perfis, necessidades, queixas, reivindicações, acompanhadas de perto por um profissional de relações públicas, por meio de suas pesquisas constantes. Cabe a comunicação utilizar suas técnicas para melhor divulgar, informar e mobilizar a sociedade, em busca de diálogo e entendimento.

As experiências de gestão pública participativa nos municípios brasileiros estão em fase embrionária, concentrando-se, sobretudo, nas práticas de orçamentos participativos, instauração de conselhos e fóruns que, na verdade, em alguns casos,

não têm força deliberativa, mas expressam um início de prática de discussão e debates.

No estado de Pernambuco há exemplo de práticas participativas que são pertinentes como experiências viáveis, principalmente porque este estado, assim como Campos dos Goytacazes, confronta suas histórias de gestão participativa com suas contradições marcadas por valores clientelistas, patrimonialistas e conservadores.

A cidade de Camaragibe (PE), 128.627 habitantes (IBGE, Censo2000),¹² dispõe hoje de uma política de comunicação, registrada no plano diretor da cidade, formatada a partir da participação popular. Sua cultura de participação teve impulso a partir de 1997, com o início do governo do Partido dos Trabalhadores, que teve por meta a administração participativa. Segundo Mello (2004, p. 139), “no caso estudado, não aconteceu demanda direta espontânea pela formulação de uma política. O governo foi em busca da sociedade”.

O jornal semanal “ponto-a-ponto” foi o veículo que abriu os caminhos para informação e interlocução da notícia de interesse público, seguido pela implantação da rádio comunitária. Inicialmente informar a todos para posteriormente abrir ao processo interativo, esta foi a idéia adotada pelos gestores do projeto. Não há no município um conselho de comunicação municipal, porém há outros espaços de debates como os fóruns da cidade e as semanas de comunicação.

Barreiras como falta de cultura de debate, ausência de autonomia financeira, estrutura insuficiente, ‘ vaidades’ e ‘personalização’ de alguns projetos, são fatores de dificuldade encontrados no município de Camaragibe, o que na verdade, até nos encoraja a seguir a diante no município de Campos dos Goytacazes, por encontrarmos situações tão semelhantes.

¹² A receita municipal anual é de R\$ 63.371.940,07 (valor em 2002). Segundo o autor, o município passou por três fases de desenvolvimento: a agrícola-canavieira (dos antigos engenhos pernambucanos), a indústria têxtil (quando instalada a Companhia Industrial Pernambucana – CIPER e construída uma vila operária) e a de comércio e serviços (vocaçao da cidade, expandida com a autonomia municipal).

Em seu artigo “Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil”, Boschi (1999) relata como se estruturam experiências locais de bom governo, ou seja, governos que permitem a participação popular na produção de políticas públicas (gestões descentralizadas, cooperação público-privada, instauração de mecanismos de accountability), tomando como exemplo o município de Belo Horizonte/MG – análise realizada na gestão que compreendeu o período de 1993/1996 – governo de orientação popular, PT¹³.

Também, neste caso, o autor identificou espaço para práticas clientelistas e, por isso, afirma que o sucesso de uma determinada experiência, sua continuidade e institucionalização é viável com a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos e pela criação de um núcleo representativo ou um espaço de representação.

Para Boschi (1999, p. 30):

“Quanto maior a qualidade e a densidade da representação, tanto maiores as chances de sucesso da experiência em termos de dobrar tendências ao clientelismo e de se institucionalizar. Por outro lado, as dificuldades enfrentadas se devem a deficiências nessas estruturas de representação, seu enfraquecimento em determinado momento, ou à sua permeabilidade a interesses específicos que distorcem a natureza da representação. O Orçamento Participativo está fundamentalmente calcado na eficiência de um processo progressivo de filtragem dos interesses e uma estrutura de representação – os Fóruns Regionais que, como se viu, podem se constituir também em objeto de apropriação clientelista”.

Belo Horizonte revelou alto índice de mobilização coletiva e efetivos graus de participação, favoráveis à instauração de práticas de governança que, inclusive, revelam maior autonomia da administração municipal e maior articulação entre esta e as secretarias, a Câmara Municipal e a população. Tais indícios são revelados na prática do plano diretor, por exemplo, que, para esta gestão, priorizava geração de

¹³ Belo Horizonte é uma cidade com dinamismo econômico marcado pelo desenvolvimento das atividades industriais, com população comparativamente mais homogênea, menores taxas de pobreza e de crescimento populacional. (Boschi, 1999)

renda e emprego, novos processos de produção e apropriação da cidade, enfatizando a gestão democrática, a participação dos diversos atores.

Após conclusão da minuta do Plano diretor, a prefeitura realizou o Fórum da Cidade, quando verificou-se alto índice de participação da população, reivindicando ações pontuais para as questões que lhes afetavam. O Plano previa instauração de fóruns locais de discussão nas comunidades, formação de comitês de decisão e acompanhamento das obras e outras ações, além da constituição de um Conselho Consultivo composto por representantes da população local, da administração municipal e da comunidade técnica. Para Boschi o processo de negociação do Plano Diretor foi facilitado pela precedência da experiência de Orçamento Participativo¹⁴ e pela existência de uma gestão urbana descentralizada.

Importa ressaltar que ao longo das décadas de setenta e oitenta, Belo Horizonte já apresentava subdivisão do município em Administrações Regionais, mais próximas e sensíveis à demanda da população e ainda que, seu modelo de Orçamento Participativo alia participação de associações populares, entidades representativas, cidadãos avulsos, não vinculados a movimentos organizados. Houve também uma preocupação com a qualidade da participação e não somente com a quantidade, porque uma vez munidos de informações sobre a cidade, os públicos ficam menos sensíveis às ações dos grupos de poder (materiais e/ou políticos).

Desta forma, segundo Boschi, foram criadas condições mais favoráveis à formação de uma cidadania democrática, especialmente entre os grupos de baixa renda que se habituaram à negociações intensas com as autoridades e a enfrentar temas complexos como o do orçamento público.

Um exemplo interessante de articulação está no Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município. Sua função deliberativa pareceu contribuir para a maior participação da sociedade civil no processo decisório, para ampliar a eficácia

¹⁴ O Orçamento Participativo iniciado em Belo Horizonte no ano de 1993, foi o resultado de um processo de mudança institucional que vinha acontecendo no município desde fins dos anos 70 e que teve avanços maiores no final dos anos 80.

da gestão municipal no campo da preservação do patrimônio e para a elevação da qualidade de vida em Belo Horizonte. Para o autor, a atividade do Conselho favoreceu a descentralização das decisões e para a redução das pressões de *lobbies* privados junto ao Executivo, talvez devido à sua composição mesclada de sociedade civil e técnicos.

Embora de difícil concretização, o processo de democratização da gestão pública, ainda que realizada em espaços clientelistas, encontra experiências concretas que podem servir como parâmetro para Campos dos Goytacazes.

6. CONCLUSÃO

Tomando por base a análise das questões que foram tratadas nos capítulos anteriores, é possível compreender que há caminhos para o alcance da gestão democrática, porém não são poucos os obstáculos que se apresentam.

Alguns desses obstáculos merecem destaque como as 'atitudes de permanência', ainda encontradas na sociedade brasileira, a opressão, o conservadorismo. A centralização do poder nas mãos de poucos está contida no imaginário coletivo, desta forma pode ser considerada como uma barreira à comunicação, muitas vezes psicológica, que impede o cidadão de participar e até mesmo questionar àqueles que se mostram superiores, seja pelo poder do *status*, seja pelo poder político ou econômico.

É bem verdade que as condições de participação mostram-se desfavoráveis àqueles que têm pouca instrução ou informação sobre determinado assunto de interesse público e parte da culpa está na mídia, que não cumpre seu papel imparcial, disponibilizando a verdade para que o cidadão possa avaliá-la e dar sua opinião. Há massificação e homogeneização de comportamentos, via meios de comunicação de massa, o que prejudica a formação de uma opinião pública crítica e capaz de mobilização para atingir seus interesses.

O espaço público, aquele 'lócus da ação e do discurso', esvaziou-se e está determinado pela força do capital, o que para a democracia é uma temeridade, uma vez que é necessário o espaço público para discussão e debate dos assuntos de interesse geral para sua manutenção.

A abordagem de Habermas considera como condições ideais para haver participação a ausência de impedimentos à sua execução, a inexistência de coações ou pressões externas ou internas e a seriedade de todos os participantes do diálogo em busca do bem comum. Ora, estes fatores nem sempre estarão em conjunção simultaneamente para a realização do processo de comunicação e fica claro, ao analisarmos o contexto dos municípios brasileiros que, mesmo com a descentralização do poder, aproximando eleitores ou cidadãos de seus gestores, os prefeitos e vereadores, verifica-se ainda uma diferença de condição para a realização do diálogo entre eles. Boa parte destes gestores públicos compõe a elite que discursa sobre democracia, porém seus atos assemelham-se aos tempos do coronelismo.

É importante lembrar que a participação social pode escamotear a distinção social, deixando implícita a idéia de padronização, de cultura hegemônica dos participantes, porém uma participação economicamente discriminante, uma vez que as classes menos privilegiadas acabam frustradas e deixadas de lado neste processo de participação.

Conforme tratado no segundo capítulo, as práticas coronelistas foram substituídas pelas práticas clientelistas, que permanecem até os dias atuais com uma nova configuração, denominada por Swartzman de neopatrimonialismo, ou seja, a tendência de manutenção da dependência em todas as formas de organização social. A ordem dos coronéis passa a ser substituída pelas barganhas políticas, pelas trocas de favores. Os gabinetes parecem eternamente fechados aos que não tem um padrinho ou influência.

Ao considerarmos as argumentações de Habermas e Bauman fica claro que construir uma democracia não é uma tarefa fácil, principalmente devido às características próprias do capitalismo que acentua o individualismo, as pluralidades, as contradições. Mesmo com a existência de contradições entre os diversos atores que compõem o processo político e, ainda, a diferença entre as ações e os discursos, não devemos abrir mão das práticas comunicativas, que revelam novos conflitos, mas é somente a partir do diálogo que há possibilidade de entendimento.

Em busca de um caminho para a democracia, é preciso compreender a sociedade pluralista, ou seja, suas diferenças, conflitos e heterogeneidades entre os públicos que dela fazem parte, assim como entender a necessidade de uma mudança cultural, que possa construir a possibilidade de real participação daqueles hoje excluídos. A partir do diálogo, da abertura de espaços para discussão das questões de interesse público é que as pessoas reacenderão seu interesse em modificar as situações que lhes aflige e poderão mobilizar-se de forma organizada.

Ao que parece, a chance de mudança está realmente na mobilização em grupo. A pressão do grupo pode encontrar espaço para sua fala e maior força em uma opinião pública estruturada, crítica, capaz de fazer valer suas vontades. Para que isso seja possível é preciso estabelecer regras procedimentais iguais para todos, porém a maior dificuldade é a garantia desta prática, a garantia de que todos realmente serão iguais perante a lei, independente de seu *status* social, sua condição econômica e financeira. Mais uma vez, ao refletir sobre um Brasil contraditório, imagens de privilégios nos desanimam.

Sem dúvida, quanto maior for o controle por parte dos cidadãos e quanto maior a transparência nas ações governamentais, maiores possibilidades do poder público aprimorar suas práticas democráticas, bem como a consciência de que a presença de técnicos e/ou especialistas na gestão pública democrática viabiliza ações corretivas e assertivas. Estes cargos não devem mais ser ocupados pelo critério da troca de favores políticos.

É necessário, como tratado nos capítulos anteriores, repensar o papel do Estado para o processo democrático. Talvez seja inviável o modelo de Estado atual do Brasil, que tende a reduzir seu papel protetor e provedor de direitos, que cede às leis de mercado a condução de questões fundamentais à nação. Além disso, faz-se necessária a percepção de que um Estado que ouve sua população, que lhes permite transparência e informação na condução da gestão pública, melhores serão as contribuições desta população aos gestores e assim, melhor os gestores poderão atender aos seus anseios e demandas. Os espaços devem ser garantidos para que as decisões coletivas aconteçam, um verdadeiro espaço público onde haja interação de todos os interessados em busca do bem comum.

A política urbana deve contemplar alguns itens fundamentais como: uma gestão transparente e compreensível a todos, corpo técnico qualificado, recursos humanos, financeiros, materiais e técnicas de comunicação e relações públicas dirigidas aos diversos setores, buscando maior compreensão e entendimento.

A análise do município de Campos dos Goytacazes, infelizmente, apresentou todas as barreiras às práticas democráticas citadas acima. Mesmo passando por um momento de prosperidade financeira, em função dos repasses dos *royalties* do petróleo, não encontra sua população espaço para expressar sua opinião a respeito de como essas verbas deveriam ser gastas, pelo contrário, boa parte da população é cooptada por essas verbas, o que contribui para a manutenção do *status quo*. Talvez traços ainda marcantes de uma cultura regional conservadora, paternalista, com poucas ações de participação e reivindicação.

A comunicação pública do município, objeto deste estudo, mostrou-se bastante frágil quanto às possibilidades de gerar informação e participação. Seu objetivo, ao que parece, é realizar o *marketing* da cidade para atrair novos investidores e contemplar os interesses de seus gestores, a chamada “comunicação chapa-branca” e não o interesse público.

Algumas sugestões foram apresentadas no sentido de oferecer subsídios à gestão democrática, a partir de melhores práticas comunicativas. Fugindo de uma postura ingênua, cabe esclarecer que tais práticas devem ser estabelecidas gradativamente, respeitando as barreiras culturais encontradas. Apesar da existência de vários motivos, não devemos desacreditar na possibilidade de aumentar a participação popular nas decisões públicas.

As ações sugeridas para as práticas de uma comunicação pública participativa são viáveis, apesar das experiências brasileiras, neste sentido, se apresentarem em estágio embrionário. Mesmo que a gestão democrática nos pareça um horizonte distante, é necessário não perdê-lo de vista. Cabe a cada um de nós exercer o papel de cidadão, buscar informações, confrontá-las e questioná-las,

assumir a posição de que podemos e devemos mudar o que está posto em busca do interesse coletivo e não das individualidades.

As promessas não cumpridas da democracia são reflexos do modo de produção capitalista, plural e contraditório, mas compactuando com Bauman, Bobbio e Habermas, há soluções possíveis, seja a partir do diálogo, seja a partir de maior participação dos atores sociais.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO , Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C e ARVATE (Org). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

AMORIM FILHO, O; SERRA. R.V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: T.A. Andrade e R.V. Serra. **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANDRADE, Cândido Teobaldo. **Administração de Relações Públicas no governo**. São Paulo: edições Loyola, 1982.

ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único** – desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

BARBERO, Jesús Martin. **Dos meios às mediações: Comunicação, Cultura, Hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEZZON, Lara Andréa Crivelaro. **Análise Político-Sociológica do reencontro da sociedade civil brasileira com a cidadania e a democracia segundo a perspectiva da comunicação pública**. Comunicação Pública. Campinas, SP: Alínea Editora, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOSCHI, Renato Raul. **Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª edição. Coordenação geral: Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CAMARGO, Azael Rangel, LAMPARELLI, Celso Monteiro, GEORGE, Pedro Conceição Silva. Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: o urbano. **Cadernos de pesquisa do LAP**. Universidade de São Paulo – Faculdade de arquitetura e urbanismo, 1997.

CAMARGOS, Maurício Lara. **O comunicador público entre o mar e o rochedo**. Comunicação Pública. Campinas, SP: Alínea Editora, 2004.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: lúmen Júris, 1999.

CÉSAR, Regina Escudero. Movimentos sociais, comunidade e cidadania. In Kunsch, Margarida M. Krohling e Kunsch, Waldemar Luiz (Orgs). **Relações Públicas comunitárias**: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora. São Paulo: Summus Editorial, 2007.

CORREA, R.L. **A rede urbana**. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

CORREIA, Cláudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da terra. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CRUZ, José Luiz Viana da. **Região e desenvolvimento**: a escala microregional. Campos dos Goytacazes: UCAM-Cidades e UCAM-Região, 2005.

_____. **Projetos nacionais, elites locais e regionalismo**: desenvolvimento e dinâmica territorial do norte fluminense. Tese de doutorado (Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional), IPUR/ UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

D`OLIVEIRA, Sônia. **Excesso de legislação, déficit de participação**. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IX, 2003, Rio de Janeiro. Anais.... Disponível em: www.anpur.org.br. Acesso em 25 de abril de 2008.

FERREIRA, Vitor Matias. **Cidade e Democracia. Ambiente, Patrimônio e Espaço Público**. COLÓQUIO REGIONAL DE ECONOMIA SOCIAL, I, 2000, Ponta Delgada. Anais ... Disponível em www.scielo.br . Acesso em 26 de abril de 2008.

GIACOMINI FILHO, Gino. **Percepções sociais sobre a publicidade de entidades públicas**. Comunicação Pública, Campinas, SP: Alínea Editora, 2004.

GUSHIKEN, Luiz. **Prefácio**. Comunicação Pública, Campinas, SP: Alínea Editora, 2004.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço e debate 39:48-64, 1996.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação Governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. **ORGANICOM. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. São Paulo: Ano 3, n. 4, jan./jun. 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais 2002. Disponível em www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/12062003indic2002.shtm. Acesso em: 26 de abril de 2008.

JOSEPH, Isaac. **Erwing Goffman e a microsociologia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling & Waldemar Luiz (Orgs). **Relações Públicas comunitárias**: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora. São Paulo: Summus, 2007.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. **O Homem e o brejo**. Rio de Janeiro: Ed. Lidador, 1974

LÉVY, Pierre. **As Tecnologias da Inteligência**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1999.

MATOS, Heloiza Helena Gomes de. Comunicação Política e Comunicação Pública. **ORGANICOM. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. São Paulo: Ano 3, n. 4, jan./jun. 2006.

_____. Um discurso político oculto na comunicação institucional do governo Médici. **Revista Comunicare**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2004.

MARTINEZ, Maria Regina Esteves. A Comunicação governamental como política pública nos governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso (primeiro mandato). In: BARROS, Antônio; DUARTE, Jorge; MARTINEZ, Regina (Orgs). **Comunicação**: discursos, práticas e tendências. São Paulo: Rideel; Brasília: UNICEUB, 2001.

MAYER, Arno. **A força da tradição**: A persistência do antigo regime. São Paulo: Companhia das letras, 1987.

MELLO, Ricardo. **Comunicação de interesse público. A escuta popular na comunicação pública**: construindo uma nova política. Recife: Fundaj, Ed. Massangana, 2004.

MENDES, Marcos. A prudência fiscal reelege um prefeito? **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Ano I, n. 3. Campos dos Goytacazes: UCAM-Campos, 2004, p. 3 e 4.

MIOTTO, Luciana Bernardo. **Comunicação e Espaço Público na sociedade da infomação**: reflexões sobre a política contemporânea. Comunicação Pública, Campinas, SP: Alínea Editora, 2004.

MIRAULT. Maria Ângela Coelho. **Relações Públicas**: comunicação e entendimento. Campo Grande: Ed. Uniderp, 2005.

NOVELLI, Ana Lúcia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. **ORGANICOM. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. São Paulo: Ano 3, n. 4, jan./jun. 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. O capital contra a democracia. In: Teixeira, Ana Cláudia Chaves. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Panorama social e democracia. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXIX, 2006, Brasília, **Anais...** Brasília: Intercom, 2006.

_____(Org.). **Comunicação Pública**. Campinas, SP: Alínea Editora, 2004.

PERUZZO, Cecília M. Krohling. **Relações Públicas no modo de produção capitalista**. São Paulo: Summus, 1986.

_____. **Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania**. Comunicação Pública, Campinas, SP: Alínea Editora, 2004.

PESSANHA, Roberto Moraes e Romeu e Silva Neto. **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: Ed. WTC, 2004.

PINTO, Jorge Renato Pereira. **O ciclo do açúcar em Campos**. Campos dos Goytacazes: Erca Editora, 1995.

PONCHE, Inimah Bravin. **Participação civil nos governos municipais da região metropolitana da Grande Vitória-ES**: o uso de portais na internet. Dissertação (mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades), Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2007.

QUINTO Jr, Luiz de Pinedo. **Revisão das origens do urbanismo moderno**: a importância da experiência alemã no questionamento da historiografia do urbanismo. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano), IAU/UNB, Brasília, 1988.

_____. **A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa.** Parte da Tese de doutorado. FAU/USP, São Paulo, 2002.

RODRIGUES, Cristiane Moreira. Cidade, monumentalidade e poder. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IX, 2001, Local, **Anais...** Disponível em: www.anpur.org.br. Acesso em 05 de abril de 2008.

SANTOS, Célia Maria Retz Godoy. Os desafios do profissional de Relações Públicas na gestão da participação política. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXIII, 2000, Manaus, **Anais...** Disponível em: www.portal-rp.com.br. Acesso em 02 de abril de 2008.

SILVA, Osório Peixoto. **500 anos de Campos dos Goytacazes.** Campos dos Goytacazes: Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima, 2004.

SIMÕES, Roberto Porto. **Relações Públicas e micropolítica.** São Paulo: Summus, 2001.

SERRA, Rodrigo Valente. O seqüestro dos *royalties* pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões petrolíferas brasileiras. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. BELÉM, XII, 2007, Pará. Anais... Disponível em: www.ufpa/xienanpur. Acesso em 05 de junho de 2008.

SERRA & MOTHÉ, Rodrigo Valente e Nathália Guimarães. **Sintomas da maldição dos recursos naturais no município petrolífero de Campos dos Goytacazes.** In: Encontro Nacional da Anpege, VII, Niterói, 2007. Apresentação oral.

SILVA, Sivaldo Pereira. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras: análise dos portais governamentais. **Opinião Pública**, Campinas, v 11, nº 2, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em 02 de junho de 2008.

SOUSA, Jorge Pedro. **Planificando a comunicação em Relações Públicas.** Portugal: Editora Secco, 2004.

SOUZA, Renato Barreto de. **Clientelismo e voto em Campos dos Goytacazes.** Campos dos Goytacazes: Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2004.

SWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 3ª edição. Editora Campus, 1988. Disponível em www.swartzman.org.br/simon/bases/bases.htm. Acesso em 02 de junho de 2008.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

VIEIRA, Roberto Fonseca. **Relações Públicas: opção pelo cidadão.** Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização.** Rio de Janeiro: Record, 1999.

XAVIER, Hélia Nacif. Gestão urbana das cidades brasileiras. Impasses e alternativas. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Cidade**: história e desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.