

**SÉRIE
PESQUISA**

COMUNICAÇÃO JORNALÍSTICA E EDITORIAL

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Gileno Fernandes Marcelino

350.7142
M314c

**Universidade de São Paulo
Escola de Comunicações e Artes
Departamento de Jornalismo e Editoração**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor: José Goldemberg

Vice-Reitor: Roberto Leal Lobo e Silva Filho

ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

Diretor: Walter Zanini

Vice-Diretora: Sarah Chucid Da Viá

DEPARTAMENTO DE JORNALISMO E EDITORAÇÃO

Chefe: José Marques de Melo

Suplente : José Coelho Sobrinho

São Paulo, Brasil – 1988

20 anos de fundação do Departamento de Jornalismo e Editoração da
Escola de Comunicações e Artes de São Paulo

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Gileno Fernandes Marcelino



Instituto de Pesquisas de Comunicação
Jornalística e Editorial / IPCJE
Departamento de Jornalismo e Editoração
Escola de Comunicações e Artes
Universidade de São Paulo
São Paulo, Brasil, 1988

SUMÁRIO

1. **Introdução**
2. **A comunicação antes do Plano Cruzado**
 - 2.1 Os objetivos e estratégias da comunicação governamental
 - 2.2 A administração da comunicação
3. **A comunicação durante o Plano Cruzado**
 - 3.1 O clima da Nação
 - 3.2 O desempenho do Governo
4. **A comunicação após o Plano Cruzado**
 - 4.1 Revisão e realinhamento
 - 4.2 Os problemas da Comunicação na era do Pós-Cruzado
5. **A comunicação da Reforma**
 - 5.1 O planejamento da comunicação
 - 5.2 A reavaliação do planejamento
6. **Por uma nova Comunicação Governamental**

1. Introdução

A comunicação, como processo e técnica, permite ao Estado cumprir, com mais eficiência, suas finalidades. Tal função se consolida pela aproximação entre governantes e governados, num processo de mutualidade. Em um sistema democrático, a comunicação abrange todas as possibilidades de intercâmbio entre o Governo e a sociedade, num fluxo livre, aberto e constante de idéias.

A comunicação governamental reúne as formas de comunicação social, sistematizadas nas atividades de jornalismo, de publicidade e propaganda, de relações públicas, editoração, cinema, rádio, televisão, cada uma com linguagem própria e produtos diferenciados, mas todas objetivando informar à sociedade sobre as ações e comportamento do Governo e recolher do meio social os anseios, necessidades, críticas e satisfações.

A meta final de um Plano de Comunicação Governamental é atribuir **Identidade** ao Governo, conferindo-lhe uma marca, um traço fundamental que desenhe, de maneira transparente, os contornos das ações governamentais. Este trabalho examina o que se planejou e, especialmente o que aconteceu em um período de dois anos e meio da Nova República.

Este estudo descreve, inicialmente, os objetivos e metas propostas em 1985 para um **Plano de Comunicação Governamental**, as ações estratégicas delineadas e a administração desse processo de comunicação.

Em seqüência, analisa o que aconteceu em três períodos: **antes, durante e depois do Plano Cruzado**, marco decisivo no processo de comunicação governamental, identificando os problemas de comunicação e as propostas de linhas de ação corretivas após o Cruzado II.

Após essa análise global dos problemas de comunicação governamental, o trabalho examina, especificamente, a divulgação da Reforma da Administração Pública Federal, analisando o que aconteceu no período de julho de 1985 a dezembro de 1987 e comparando com as estratégias estabelecidas para divulgação do processo de Reforma. O trabalho se encerra com recomendações para uma nova política de comunicação governamental.

São Paulo, 4 de agosto de 1988

2. A comunicação antes do Plano Cruzado

2.1 Os objetivos e estratégias da comunicação governamental

É evidente que os desajustes que se constataram no desempenho do Governo até o Plano Cruzado ocorreram por conta de contingências históricas que permitiram uma passagem entre dois polos de poder, agravadas pelas circunstâncias trágicas da morte de Tancredo Neves. Não foi possível, portanto, um planejamento integrado da ação governamental. Os desacertos iniciais do Governo se inseriam, desta forma, no espectro das transições políticas, que invariavelmente, impregnam os Governos de uma "falta de método".

A radiografia da Nação aconselhava a procura de um equilíbrio entre três fluxos de comunicação:

- **Fluxo descendente:** Do Governo para a sociedade, com o estabelecimento de tipos de mensagens, tipos de canais para veiculação de mensagens, formas de apresentação, momentos de exposição, formas de expressão, escolha dos públicos e segmentos;

- **Fluxo ascendente:** Da sociedade para o governo, com a criação de canais e formas de acesso dos segmentos sociais, que reivindicavam se fazer ouvir pelos governantes;

- **Fluxo horizontal:** Entre os membros do Governo, entre Ministros, assessores, porta-vozes. Tratava-se de ajustar as linguagens no seio do próprio Governo, antes de passá-las para o meio social. O fluxo horizontal é um fluxo de coordenação e, de seu ajuste, dependeria a harmonia do discurso governamental.

Em setembro de 1985, por solicitação do então Secretário de Imprensa e Divulgação da Presidência da República o Autor coordenou um Seminário de Planejamento e Integração para toda a área de Comunicação Social do Governo.

Esse seminário reuniu todos os coordenadores de comunicação dos Ministérios, além de seus principais assessores e discutiu os problemas e a gestão do processo de comunicação governamental. Após dois dias de discussões, e de trabalho posterior de um grupo vinculado à SID, resultou a definição de objetivos, estratégias e táticas para um Plano de Comunicação Governamental, cujos aspectos principais resumem-se a seguir, a partir de documento de trabalho elaborado pelo Prof. Gaudêncio Torquato como Secretário Executivo da Comissão de Comunicação Social criada para assessorar o Governo nesta área.

O Plano de Comunicação Governamental deveria ter objetivos a curto, médio e longo prazos, situando-se entre eles, os seguintes:

- dar ao Governo uma **Identidade** que personificasse, perante a sociedade, seu estilo e comportamento;

- envolver a sociedade, fazendo-a compreender, aceitar, coordenar e participar do processo político governamental;

- assegurar ao Governo as condições para o bom desempenho de suas atividades, por meio de instrumentos capazes de estabelecer um bom fluxo de relações entre governantes e governados;

- identificar o sistema de Governo e, conseqüentemente, o Presidente com os ideais mais nobres da sociedade brasileira;

- projetar o conceito do País no cenário internacional, estabelecendo um sólido suporte para o êxito na área das negociações econômicas, em condições que satisfizessem plenamente o governo e a sociedade;

- auscultar, de maneira sistemática, os anseios sociais, procurando transferir os resultados de tais sondagens aos setores e programas que se identificassem com os interesses do bem estar geral.

A implementação do Plano de Comunicação do Governo implicava na adoção de um conjunto de medidas estratégicas e táticas, envolvendo ações de quatro tipos:

- ações de comunicação social - uso das mídias;
- ações de preparação e aperfeiçoamento do discurso;
- ações de ajuste da equipe governamental;
- ações de natureza administrativa para a comunicação.

A combinação de tais ações resultava no seguinte roteiro de estratégias e táticas para a comunicação do Governo:

- **Usar de maneira eficiente e adequada a mídia eletrônica**

As redes de TV e rádio, privada e estatal, constituíam o principal eixo da cadeia de comunicação nacional. Usar adequadamente a rede privada, nos espaços gratuitos, sem a marca da propaganda tonitruante, mas pela informação substantiva, clara, necessária para esclarecimento da população.

Tática: Pelo processo de indução, provocar a mídia privada para a cobertura, o acompanhamento e a implementação dos programas governamentais, em horários do Governo, com entrevistas normais com Ministros e assessores, criando um cordão nacional de envolvimento.

- **Enfatizar a comunicação participativa**

A conjuntura favorecia a participação popular na obra governamental. Interessava ao governo obter amplo apoio da sociedade.

Tática: Abrir a mídia governamental para falas do povo, com entrevistas e opiniões. Na mídia privada, em programas do Governo, gente do povo deveria estar presente, ao lado de ministros e autoridades em geral. Fazer com que o homem comum, o anônimo na multidão, se identificasse com uma pessoa igual a ele, propondo questões às autoridades.

- **Escolher a classe média como centro de irradiação de opinião**

A classe média representa a vanguarda social já que dela saem os principais bolsões e segmentos que empurram a sociedade para diante. Tê-la como alvo principal da comunicação era uma estratégia oportuna, na medida em que ela irradiaria, concentricamente, sua opinião. O discurso governamental, por outro lado, encontra grandes barreiras em estratos mais baixos, por dificuldade de acesso à mídia e questões de compreensão.

Tática: Mapear, de forma sistemática, os movimentos realizados por entidades que representassem os estratos médios e estabelecer polos de contatos e comunicação, procurando-se respaldar as ações do Governo em algumas demandas advindas de tais segmentos.

. Ampliar, consideravelmente, o circuito das relações institucionais, inclusive o Congresso

As atividades de comunicação envolveriam as relações com o universo institucional. A conjuntura legitimava e fortalecia o espectro de instituições que procuravam representar os interesses dos grupos. Ações conjuntas de comunicação social, de relações públicas e relações institucionais seriam promovidas no sentido de atrair os segmentos representados.

Tática: A Subchefia para Assuntos de Comunicação e a Subchefia de Relações Institucionais estudariam ações conjuntas com esta preocupação estratégica e preparariam canais e mensagens adequadas para tal universo. A criação de canais abertos com tais entidades poderia gerar clima de favorabilidade aos projetos do Governo.

. Planejar, de maneira mais organizada, o lançamento dos programas governamentais

Os programas do Governo nem sempre são bem lançados. Preparar um lançamento eficiente, reunindo as forças e agentes envolvidos no processo era um novo desafio para a Subchefia para Assuntos de Comunicação.

Tática: Induzir a mídia para os ângulos principais dos programas: articular conversas pessoais com reporteres, setoristas, editores; articular entrevistas com segmentos envolvidos nos programas; elaborar um cronograma para aproveitamento e desenvolvimento dos temas.

. Verticalizar a comunicação

Com o objetivo de evitar que uma ação, um programa, um projeto não morresse antes de seu tempo de maturidade e vida útil, seria necessário arregimentar um instrumental para verticalizar sua comunicação. Isso significava previsão para informações de impacto, continuidade dos projetos, articulação com meios informais de comunicação - debates, reuniões, seminários.

Tática: Soltar as informações em doses planejadas, em **suíte**, de forma a dar continuidade aos projetos e maturidade a informação.

. Preparar um programa-símbolo de Identidade Visual

O Governo do Presidente José Sarney precisaria ter uma "cara", uma fisionomia própria. Esse desenho, com uma sintaxe visual que reuniria elementos definidores da marca do Governo - cores, traços particulares, variantes de uso de cores, caracteres tipográficos, enfim uma padronização da massa impressa, a fim de se evitar fragmentação.

Tática: Fazer com que o discurso visual, num determinado tempo, assumisse, sozinho, pelo simples traçado de cores, os valores e pressupostos da obra governamental e transmitisse os ideais e conceitos-chave.

. Clarificar o conceito de porta-vozes

Com a finalidade de evitar mal-entendimentos, deveria ficar claro que porta-vozes do Governo eram todas as autoridades que, investidas do poder normativo, falassem dos programas governamentais. Ajustava-se, assim, a linguagem. Porta-voz do Presidente e do Governo, como um todo, era o Secretário de Imprensa e Divulgação que, na qualidade de

assessor do Presidente, forneceria à mídia informações e comentários de interesse e orientação presidencial.

Tática: Fazer com que os Ministros entendessem que suas entrevistas deveriam se ajustar ao escopo doutrinário do Governo, evitando desajustes, distorções, interpretações parciais ou visões personalistas, que fragmentam a unidade governamental.

• Organizar elos entre os subsistemas de comunicação

A eficiência dos subsistemas de comunicação - Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios - estaria na dependência da efetiva integração inter-setores e entre os setores e a Secretaria de Imprensa e Divulgação. O nível de integração deveria caminhar até as estruturas de comunicação estaduais.

Tática: Programar um seminário e/ou reuniões de integração e avaliação, mantendo acesa a idéia de trabalho conjunto.

• Promover a descentralização da execução

Centralização das estratégias e políticas de descentralização da execução e das ações - eis uma alternativa adequada para os novos tempos. A partir de uma orientação geral, as Coordenadorias de Comunicação deveriam ter liberdade de estabelecer sua programação. A descentralização implicava também no estabelecimento dos núcleos de São Paulo e Rio de Janeiro.

Tática: Induzir os Coordenadores para ações avançadas em sua programação, fazê-los compreender o escopo da Subchefia para Assuntos de Comunicação e a SID.

• Manter eficiente estrutura de controle da comunicação

Mapear todas as possibilidades da comunicação governamental, em termos de massa, imprensa e mídia eletrônica, fazer acompanhamento da programação e tentar verificar sinergia do processo com a finalidade de ajustar linguagens.

Tática: Tentar articular com as Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e Autarquias esquema ágil para verificação de posições, programas, ênfases e angulações na comunicação.

• Redefinir políticas para programa de publicidade e propaganda

A redefinição das políticas para os setores de propaganda e publicidade levaria em consideração o novo quadro social. Os valores conquistados pelos cidadãos, a partir do Plano de Estabilização Econômica, aconselhavam que as políticas fossem centradas sobre princípios que procurassem:

• evitar comunicações persuasivas, ufanistas, autoritárias, características da Velha República;

• substantivar as campanhas publicitárias;

• privilegiar as competências técnicas;

• descentralizar as decisões sobre acesso às contas, deixando aos Ministérios e Autarquias a responsabilidade pela apresentação de agenda à Secretaria de Imprensa e Divulgação;

• centralizar a orientação sobre conteúdo de mensagens, procurando-se preservar os valores e princípios do Governo;

- . evitar personalismos nas peças publicitárias;
- . realçar o lado social, tônica do Governo;
- . usar linguagem adequada aos novos tempos.

Os grandes **programas do Governo** deveriam receber tratamento especial ao nível da comunicação. Nesse sentido, articular-se-ia uma ação conjunta envolvendo Subchefia para Assuntos de Comunicação, Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios, líderes de entidades representativas para a organização do lançamento dos Programas:

. **projetos de comunicação**, com detalhamento de objetivos, estratégias e táticas, cronograma das ações, acompanhamento das fases dos Programas e controle da comunicação deveriam ser elaborados para os seguintes programas governamentais, entre outros:

- .. relançamento da Reforma Agrária;
- .. o comportamento do Governo e a Constituinte;
- .. abastecimento e distribuição de alimentos;
- .. reforma bancária;
- .. reforma do SFH;
- .. reforma administrativa.

2.2 A administração da comunicação

A partir do Seminário de Planejamento e Integração da Comunicação Social envolvendo a SID e todas as Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios, ficaram definidas as seguintes diretrizes para melhor administração do processo:

. A comunicação governamental deveria se respaldar num modelo de gestão que garantiria, sobretudo, sinergia ao sistema, preservando a homogeneidade da linguagem, ganhando em agilidade, somando energias e racionalizando ações.

Esse modelo de gestão se desdobraria nas seguintes áreas e funções:

. **Subchefia para Assuntos de Comunicação** - Responsável pelas definições de políticas, estratégias e programas e pela articulação com as Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e Autarquias;

. **SID - Secretaria de Imprensa e Divulgação** - Estrutura responsável pelas relações da Presidência da República com a mídia. Entendia-se, no conceito, que os Ministros da Casa, do Palácio do Planalto, também seriam cobertos pela SID;

. **Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e Autarquias** - Estruturas responsáveis pela execução das ações de comunicação dos Ministérios, recebendo orientação estratégica da Subchefia para Assuntos de Comunicação;

. **Empresa Brasileira de Notícias** - Principal responsável pela difusão noticiosa do Governo;

. **RADIOBRÁS** - Responsável pela infra-estrutura técnica da comunicação.

Com o objetivo de garantir a homogeneidade do sistema, era aconse-

lhável uma aproximação muito estreita entre a Subchefia para Assuntos de Comunicação, a SID, a EBN e a Radiobrás.

Aos coordenadores de comunicação dos Ministérios e Autarquias caberia papel importante na implementação dos projetos de comunicação governamental. Sua principal preocupação deveria ser a de atuar numa linha de vanguarda, gerando clima para o bom aproveitamento dos programas ministeriais:

- A preservação da linguagem dos valores que formam o escopo doutrinário da comunicação do Governo deveria ser objeto de permanente atenção;

- A articulação com a Subchefia para Assuntos de Comunicação precisaria ser efetuada também de maneira sistemática;

- Para que a atuação dos Coordenadores ganhasse em eficiência, a Subchefia para Assuntos de Comunicação atuaria no sentido de:

- . promover cursos e palestras para reciclagem profissional;
- . promover encontros para intercâmbio de idéias;
- . promover articulação para projetos interministeriais;
- . promover reuniões de avaliação mensais.

- Trimestralmente, reuniões setoriais com Assessores de Comunicação dos Governos Estaduais deveriam ser efetuadas, a fim de que o processo de comunicação governamental pudesse se integrar a outros níveis, ganhando em verticalização.

3. A comunicação durante o Plano Cruzado

3.1 O clima da Nação

O clima da Nação é o amálgama dos anseios, expectativas, dificuldades, satisfação e bem estar das classes sociais e seu posicionamento ante as áreas política e econômica.

As ideias que se colocavam e que pretendiam embasar um Plano-Mestre de Comunicação Governamental tinham por alicerce a leitura do meio ambiente, de um lado, e as intenções de um Governo democrático, do outro. A eficácia de um **Plano de Comunicação** seria resultante do necessário e adequado ajuste entre os interesses, direitos, deveres e necessidades do Estado, da Nação e de seus cidadãos.

O Plano de Estabilização Econômica do Governo José Sarney, decretado em 28 de fevereiro de 1986, restaurou princípios de cidadania e impregnou a sociedade brasileira de confiança no Governo e crença no País. Respirava-se liberdade e os cidadãos resgatavam o direito a uma locução aberta e uma ação fiscalizadora, sem temores do poder coercitivo.

No Plano Político, as características de um ano eleitoral, decisivo para as mudanças na fisionomia institucional do País, permitiam vislumbrar significativa dose de expectativas, necessidade de engajamento e ansiedade. A energia social, revigorada pelos impulsos positivos da Reforma Econômica, foi canalizada em direção a representantes que simbolizariam o novo ânimo da Nação. Com a evidência da fragilidade dos quadros partidários, que não souberam capitalizar os grandes movimentos sociais das Diretas, descortinou-se um voto dado ao candidato e não ao partido.

Os estratos médios urbanos, com maior acesso aos meios de comunicação, recuperavam seu vigor, reordenando-se como classe e tornavam a se constituir no grupo de vanguarda, multiplicando, geometricamente, seu poder de irradiação de opinião. A balizar tal comportamento, a satisfação psicológica de recuperação do poder de compra.

Os estratos periféricos, formando imensos cordões de pobreza em torno das grandes cidades, despertavam da letargia e começavam a avançar em suas reivindicações. Em sua ideologia dispersa, essa massa altamente influenciável não resistiu aos apelos populistas de setores ou políticos conservadores, tradicionais ou místicos e também de núcleos mais avançados à esquerda, que começaram a se especializar na promessa de bem estar, segurança e mudanças no sistema político.

As massas rurais, afastadas dos centros de decisão e dos grandes negócios, menos reativas ao engajamento e ao processo de formação do pensamento nacional, puderam se ativar, de maneira surpreendente, impulsionadas pelos programas de mudanças na estrutura agrária e pela pressão de instituições.

Os segmentos mais ricos contemplaram a cena com discrição e alguma parcela de expectativa, consequência das decisões que mudaram radicalmente as estratégias de condução de seus negócios e aumento de riquezas.

Entidades representativas de múltiplos segmentos sociais desfilaram um razoável poder de arregimentação, principalmente junto às massas trabalhistas dos setores de serviços vitais e a categoria dos metalúrgicos.

3.2 O desempenho do Governo

Analisando o que ocorreu durante o período áureo do Cruzado, pode-se estabelecer a seguinte visão de desempenho do Governo neste período:

a) **Articulação política**

O Governo padecia de ausência de direcionamento correto na articulação política: Apesar de se reconhecer a extrema dificuldade para a articulação política num jogo complexo de forças como as que se apresentavam consubstanciadas no artificialismo da Aliança Democrática, era visível a fragilidade do Governo nessa área.

Teoricamente, o Governo poderia contar, em sua articulação política, em decorrência da tradição e funções de algumas áreas, com os seguintes articuladores: Ministros do Gabinete Civil e da Justiça, Líderes do Governo na Câmara, no Senado e no Congresso, além do Presidente Ulisses Guimarães, com o peso de Presidente da Câmara e do maior partido da Aliança. Mas, na realidade, não houve correspondência entre a força agregada por tais "articuladores" e os resultados efetivos carreados para o Governo.

Algumas observações podem ser feitas, a partir desta constatação: o Governo não possuía um forte articulador mas um grupo desconjuntado de pessoas que promoviam contatos com o setor político, fracionando a articulação; algumas dessas pessoas não tinham liderança; os articuladores de peso estavam mais distantes do Presidente e os menos fortes, politicamente, mais próximos, prejudicando a vazão normal das situações. Parecia inexistir fluidez e justaposição na articulação que saia do Planalto e entrava no Congresso, e vice-versa, criando descompasso entre as intenções do Governo e a ação parlamentar.

b) **Articulação econômica**

A ação do Ministro Dilson Funaro deu, nos primeiros tempos do Cruzado, um novo ritmo à articulação econômica do Governo e trouxe maior credibilidade ao conjunto das políticas governamentais para o setor. Tinha-se a impressão, antes de Funaro, que o esforço do Governo se restringia à projeção teórica de situações.

Com maior credibilidade, e ações concretas, adicionando sua visão de empresário, foi possível ao Ministro Funaro acompanhar o excelente desempenho da economia, com algum controle do Governo sobre os níveis de inflação. Mesmo assim, eram precários certos instrumentos de controle, como os tais "**acordos de cavalheiros**", firmados com os empresários para segurar preços. O Governo não dispunha de instrumentos sólidos e eficazes que garantissem a contenção de preços.

Visível, também, foi a contenção das definições de política econômica no Ministério da Fazenda, evitando a fragmentação de conceitos, que, há algum tempo, se repartiam entre Fazenda, Planejamento e Planalto.

Percebia-se maior segurança, firmeza e coragem nas relações com o FMI (Fundo Monetário Internacional) que, há algum tempo, davam a impressão de sujeição do Brasil. O discurso do Presidente Sarney na ONU,

nesse sentido, restaurava o ideário de respeito e soberania.

As situações na área econômica, apesar de parecerem bem conduzidas, ao nível da articulação das variáveis responsáveis pelo crescimento e controle dos níveis da inflação, deixavam perceber, também, falta de planejamento. As medidas eram tomadas em cima das circunstâncias e situações emergenciais, dando idéia de falta de um fio condutor que pudesse se constituir na base de um programa econômico.

Continuava a transparecer confusão dos números que definiam as contas do Governo, como se não houvesse metas e objetivos claros.

c) **Articulação social**

Entendia-se a articulação social como esforço do Governo em dialogar e se comunicar com os segmentos sociais e as entidades representativas de classes e categorias sócio-profissionais.

Nessa área, era bastante perceptível a ação governamental, concretizada por comportamentos, projetos e situações que estavam conduzindo a sociedade a uma intensa participação e envolvimento.

Respirava-se democracia por toda a parte e o sentimento de liberdade permeava a vontade dos cidadãos, numa demonstração inequívoca da determinação do Governo em oxigenar os pulmões sociais.

Ênfase deveria se dar aos movimentos grevistas (mais de 500 greves em 1986) que não chegaram a provocar maiores traumas ao sistema governamental, ressaltando a capacidade de articulação do Ministro do Trabalho, a quem se atribuía boa parte dos desfechos positivos das pressões e movimentos grevistas.

No plano social, era evidente, também, que o discurso sobrepujava as realizações. Projetos de intrínseco valor social eram anunciados, com repercussão na mídia, mas logo se esgotavam e caíam no vazio, como se sua aplicabilidade fosse uma utopia.

Faltava ao Governo um sistema de controle de projetos e programas, para "alimentar" o próprio equilíbrio interno do sistema governamental e o corpo social, que deveria ser constantemente informado do desenvolvimento e dos resultados das ações governamentais.

Restava, desse modo, a conclusão de que a articulação com o corpo social carecia de desdobramento, não devendo se esgotar num primeiro momento de apresentação de propostas, debates e discussões, mas devendo se completar com a prestação de contas sistemática e continuada.

d) **A falta de um Plano de Governo**

Pelas circunstâncias já apontadas, carecia o Governo de Plano que lhe desse direcionamento. Estava esboçado o Plano Nacional de Desenvolvimento, em fase final de estudos pela SEPLAN, que articularia as metas, as estratégias e ações governamentais.

A falta de um Plano desfigurava a identidade governamental, na medida em que não se sabia para onde e como ir.

Do ponto de vista de consequências, afluíam as observações, inferências e conclusões de que o Governo tinha projetos diversos, alguns de grande alcance social, porém desconjuntados e desconexos, alinhados ao sabor das circunstâncias.

Mas a inexistência de um Plano de Metas era, nesse momento, me-

nos preocupante que a falta de um planejamento que concatenasse as ações do Governo em todas as áreas, costuradas, a partir dos primeiros impulsos e programas implantados pelos Ministérios. Catalogar os projetos em execução em cada Ministério, ordená-los por áreas, poderia ser o ponto de partida para o estabelecimento da verdadeira identidade do Governo.

Nesse particular, deparava-se-nos, mais uma vez, a precariedade dos sistemas de controle.

e) **Emperramento da máquina administrativa**

O emperramento da máquina administrativa passava a sensação de que o Governo era impotente diante do cipoal de órgãos, leis, estruturas e contingente humano ocioso que caracterizavam e ainda caracterizam a administração federal.

Tal percepção era extremamente desfavorável para o Governo, na medida em que exibia a fragilidade da ação ministerial.

A própria irritação do Presidente para com a paralização da máquina administrativa e as cobranças feitas aos Ministros, que deveriam apresentar relatórios situacionais, atestavam a impotência do poder presidencial sobre a administração. Evidentemente, tais situações deveriam receber um tratamento de choque, como medida saneadora capaz de recuperar a intencionalidade do Governo em relação ao funcionamento da máquina.

Seria utópico, no entanto, falar-se em reforma administrativa, sem clima propício à reforma, o que pressupunha a idealização de propostas que, ao mesmo tempo, viessem vitalizar o clima organizacional da estrutura e gerar transformações e renovações.

O Governo tinha na reforma administrativa um cavalo de batalha que poderia lhe dar grandes vitórias e firmar a própria identidade governamental. A reconstrução da administração pública poderia se constituir no polo detonador da eficácia, em todos os níveis de programas. Para isso, era necessário arregimentar situações e deflagrar ações que tirassem a reforma administrativa dos planos para o terreno da prática.

f) **Personificação do Ministério**

Por falta de uma identidade - soma de valores, programas, substância administrativa - a globalização da obra governamental cedia lugar à personificação de ações. A atuação de cada Ministério era a sombra e a extensão do Ministro, não se refletindo sua gestão na obra global do Governo. Isto é, faltava sinergia - capacidade de integração efetiva - na gestão ministerial.

A caracterização geo-política do Ministério explicava tal modo de atuação, mas, nas circunstâncias, servia como modelo para futuros acertos, principalmente quando se levava em conta a falta quase total de conhecimento interministerial, no que concernia a programas.

A atomização do Ministério Sarney gerava o efeito dos chamados "grupinhos de influências", com determinados ministros com maior poder de fogo comandando uma relação de poder que chegava a "canibalizar" outros, acentuando a disparidade e o desequilíbrio.

g) **Comportamento do Presidente**

A grosso modo, podia-se estabelecer, até então, duas fases para

caracterizar o comportamento do Presidente Sarney:

- a fase de ambientação/aquecimento;
- a fase de comando efetivo.

A fase de comando efetivo se iniciava após o Plano Cruzado, quando o Presidente, depois de se ambientar e se inteirar dos problemas do País e da complexidade da máquina política e governamental, abandonava a postura "low-profile" dos primeiros momentos e partia para uma presença mais efetiva junto à opinião pública.

Houve um clamor crítico quanto à postura inicial de encolhimento, que significava a meditação, o estudo, a análise dos problemas nacionais; mas para a opinião pública, isso significava certo distanciamento. Poder-se-ia inferir que a segunda fase - de presença mais constante na mídia, de conversa ao pé do ouvido, de uso do rádio e da televisão, de comando efetivo de reuniões, de cobranças sistemáticas a ministros, de fiscalização pessoal sobre a questão de controle de preços, coisas simples, porém de muito impacto - era muito positiva e altamente perceptível, do ponto de vista de opinião pública.

A segunda fase iniciava um processo de soerguimento da imagem do Presidente e a programação de comunicação poderia aumentar a confiança social sobre a missão do Sarney.

Os discursos do Presidente nessa fase instauraram um clima de otimismo, necessário à motivação social e ao desenvolvimento de ações positivas em todos os campos de atividades, mas era sempre necessário dosar o discurso com clima de realidade em áreas que assim o necessitassem (como, aliás, foi feito com o lembrete sobre o emperramento da máquina administrativa).

Era preciso ter cuidado com a criação de expectativa. A colocação de pontos fortes e pontos fracos nas áreas de economia, política, na área social, cultural e educacional, eram ótimos indicadores para que o Presidente pudesse decidir sobre as linhas mestras de seu discurso.

4. A comunicação após o Plano Cruzado

4.1 Revisão e realinhamento

As medidas de ajustamento do Plano de Estabilização Econômica, sintetizadas no Cruzado II, fragmentaram profundamente a crença da população diminuindo a confiança que se depositara no Governo e impregnando os segmentos sociais de uma alta dose de desânimo, contrariedade e perplexidade.

Impunha-se, como consequência dos danos provocados sobre a imagem do Governo, como instituição, imediata e substantiva revisão nas maneiras e sistemas do Governo se relacionar com a sociedade. A balizar tal mudança de postura, apontava-se a radical transformação no clima psicológico da Nação, a partir do anúncio das medidas do Cruzado II. A premissa em que se deveria apoiar a nova comunicação do Governo era a gravidade da situação econômica do País que precisava chegar à consciência social, de maneira transparente e honesta e dentro de um cronograma aceitável, de acordo com os parâmetros do **marketing** institucional.

Saliente-se que a opinião pública frequentemente rejeita posições e situações que não combinam com estados e visões recebidas anteriormente. A passagem de um estado positivo para um estado negativo cria o efeito da **dissonância** e para recuperar o equilíbrio social e restaurar a confiança, era necessário não apenas um programa de comunicação mas um elenco de ações políticas e administrativas.

O realinhamento da política de comunicação deveria voltar-se para:

- **o plano político** - com o fortalecimento de canais e formas que, aproximando o Governo da área política, reforçassem o sistema de sustentação política do Governo;

- **o plano social** - com a adoção de sistemas e estratégias que visassem a aproximar o Governo da Sociedade, restaurando a credibilidade governamental;

- **o plano econômico** - com a criação de um sistema de consulta, controle e implementação de ações que visassem adequar o plano econômico à realidade social.

4.2 Os problemas de Comunicação na era Pós-Cruzado

A análise da comunicação e a leitura das situações que transpareciam na imprensa indicavam as seguintes categorias de problemas na área da comunicação governamental, na era após o Plano Cruzado:

- **Falta de coordenação** - Percebia-se desentrosamento entre os Coordenadores de Comunicação e entre estes e a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República. Tal situação, até natural em início do Governo, parecia agravar-se pela inexperiência, falta de conhecimento dos mecanismos do Poder e até desconhecimento da cidade de Brasília por parte de alguns Coordenadores de Comunicação Social. Esse

fato somava-se ao seguinte:

• **Falta de padrões nas CCSs** - estruturas de comunicação diferentes geram comunicações diferentes, mesmo que recebam instruções para maior uniformidade. Tratava-se de descompasso de algumas Coordenadorias em relação a outras, o que conferia a alguns Coordenadores **status** mais elevado e a outros posições muito baixas. O **tônus** da comunicação jamais poderia ser nivelado eficientemente;

• **Falta de uniformização de linguagem** - os problemas começam a ocorrer quando as linguagens divergentes aparecem. E estavam surgindo aos borbotões e de maneira bem explícita, o que evidenciava muito mais ignorância do que intencionalidade. Isto é, era pouco provável que as "barrigas", as informações mal dadas, as divergências de opiniões fossem creditadas à intenção de coordenadores. Tratava-se mais de falta de conhecimento e desentrosamento. Quanto a alguns Ministros, também era patente a divergência, mas continuava a valer a ponderação: falta de uma boa articulação.

• **Desarticulação na organização dos programas** - a superposição de programas de Ministérios estava atropelando agendas e diluindo o impacto na imprensa. Muitos acontecimentos eram programados para o mesmo dia e, em alguns casos, para a mesma hora. Como era natural, acabava-se por privilegiar um acontecimento em detrimento de outro, ou então, os acontecimentos eram nivelados por baixo. Muitos projetos e fatos impactantes acabavam sendo "mortos" pela falta de articulação.

• **Agilidade, transparência e fluidez (falta)** - o fluxo noticioso não era límpido; observava-se pouco conhecimento interáreas; e o Secretário de Imprensa se assemelhava a um "bombeiro" que estava sempre apagando fogo. Eram situações que, mais uma vez, atestavam a pouca transparência do esquema de comunicação governamental.

Tendo como pano de fundo esse quadro e com o intuito de tirar proveito da situação, os sempre vigilantes interesses lobistas apareciam para indicar as campanhas de publicidade como "única alternativa" para recuperar a imagem do Governo. E, sob fogo cerrado, passavam, com a complacência dos meios de comunicação, cujos dirigentes faziam parte do jogo de interesses, a fustigar o sistema de comunicação do Governo, pressionando por verbas publicitárias.

A publicidade faz parte do jogo democrático e certamente quando o Governo tem produtos a oferecer, incluindo nesse caso projetos de interesse social, pode-se até partir para campanhas publicitárias. Mas quando o produto é de alto interesse social, desperta curiosidade e é notícia. E se é notícia, interessa aos veículos de comunicação. Assim, produtos jornalísticos, de alto poder de consumo e, evidentemente, com perfil adequado para aumentar receitas da imprensa, não precisam de campanhas. Pelos menos, da forma como estavam sendo preconizadas. Principalmente, se se levar em conta o princípio de um Governo austero, probo, que quer primar pelo zelo da coisa pública.

Combate ao Governo faz parte do jogo democrático. E o Governo podia responder, por intermédio de seus ministros e de seus líderes no Congresso. Não há dúvida de que os meios de comunicação, quando convocados, transmitem o recado e a opinião do Governo. É de se ponderar, que a redundância que se queria imprimir, com campanhas de publicidade de Governo, podia até criar **expectativas exageradas**, não gerando equilíbrio, ao final, na relação custo/benefício.

A comunicação institucional não pode ser colocada nos mesmos níveis da comunicação mercadológica. No caso de um produto comercial, justifica-se uma campanha, porque os meios de comunicação não estão disponíveis, gratuitamente, para o produto. Para os projetos do Governo, indubitavelmente essa disponibilidade existe. Por outro lado, o Governo dispõe de uma complexa estrutura de comunicação que podia "disparar" campanhas publicitárias institucionais: os sistemas EBN, Radiobrás, FUNTEVÊ, etc.

Não se deve descartar as campanhas publicitárias, porque, como já se disse, em algum momento durante a maturidade e ante a iminência de obsolescência de alguns programas elas poderão ser úteis. Porém, o ajustamento da imagem governamental se relaciona mais a uma questão de definição de estratégias de comunicação, organização tática e uso adequado de meios, fluxos e canais do que a adoção de campanhas bombásticas de propaganda.

O alinhamento dessas situações se faz necessário para que a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República possa ponderar, sensatamente, sobre o planejamento de suas ações e o estabelecimento de políticas adequadas de comunicação, quando se renovam as pressões por campanhas publicitárias do Governo, durante o ano de 1988.

5. A Comunicação da Reforma

5.1 O planejamento da comunicação

Em relação à comunicação da Reforma, identificam-se as mesmas etapas da Comunicação governamental, já descritas pelo Autor. Antes do Plano Cruzado, houve uma etapa de **planejamento da comunicação da Reforma** no 2º semestre de 1985, quando foi contratado como consultor o Prof. Gaudêncio Torquato que já prestava serviços à SID - Secretaria de Imprensa e Divulgação.

Para ampliar a análise dos problemas de comunicação, já por demais extensa e abrangente, decidiu o Autor examinar a divulgação da Reforma somente em duas etapas: antes e após o Plano Cruzado, uma vez que a única correção de rumos no planejamento da divulgação ocorreu em abril de 1986.

Antes do Plano Cruzado o processo de Reforma Administrativa era amplo, aberto e participativo, desenvolvido através de uma Comissão Geral de Reforma com 36 membros representando diversos segmentos sociais.

Assim, a partir da proposta elaborada pelo Prof. Torquato como consultor da área, foi aprovado o seguinte Programa de Comunicação para a Reforma Administrativa.

a) **Estratégias de comunicação:**

- utilizar os **meios de comunicação de massa** (jornais, revistas, rádio, TV) para atingir todos os universos de interesse da Reforma;

- utilizar meios próprios de comunicação massiva (impressos e eletrônicos) para difundir os projetos e ações relacionadas a Reforma Administrativa junto aos universos organizacional e da Administração Pública;

- utilizar meios próprios de comunicação grupal (eventos, simpósios, seminários) direcionados aos universos organizacional e de Administração Pública;

- utilizar instrumental de comunicação da máquina governamental (telex, rádio, TV, folheteria, formulários, impressos em geral) para mensagens em torno da Reforma Administrativa;

- desenvolver e implementar um sistema de comunicação aberto, transparente e direcionado para três fluxos: de cima para baixo (das Comissões para os universos de interesse da Reforma, destes para as Comissões e, horizontalmente, entre os servidores);

b) **Táticas:**

- adotar, taticamente, a teoria dos **círculos concêntricos**, pela qual a aceitação e "compra" da idéia da Reforma se dá, gradativamente, conquistando espaços e públicos, na medida em que os projetos e ações vão se desenvolvendo.

Justificativa: A criação de grandes expectativas, no início de uma Campanha, pode provocar a arregimentação de forças, pressões e **lobbies**, que, certamente, prejudicam o calendário de um Programa. Ade-

mais, o momento não é propício para a aplicação do conceito de "ataque frontal", impactante e definitivo, por conta da sensibilidade que aguçava determinados segmentos e bolsões interessados em criar clima de caos;

- evitar a exibição de projetos acabados, mas, ao contrário, procurar atrair os universos de interesse da Reforma, passando-lhes a sensação de que sua contribuição efetiva, com idéias, é fundamental para o êxito dos programas;

- envolver os **servidores públicos**, de forma que a categoria se sinta recompensada pela Reforma, tornando-a agente ativa do processo de transformação e fazendo com que sua mobilização funcione como suporte e força de impulso e aceleração aos projetos;

- implantar **métodos, disciplina e clareza** nas ações de comunicação, evitando passar mensagens díspares e conflitantes, definindo fontes oficiais de comunicação, elaborando um calendário para os projetos;

- enfatizar os pontos, ângulos e projetos reconhecidamente consensuais ou que mereçam grande aprovação social, reservando-se para planos de menor ênfase, questões conflitantes ou polêmicas;

- implantar um sistema de "**feed-back**", que forneça rapidamente à Comissão Geral da Reforma ou às Comissões e Câmaras e repercussão das medidas e projetos em discussão;

- procurar despertar interesse dos veículos de comunicação de massa, de modo que os temas da Reforma Administrativa sejam pautados, natural e periodicamente pelas editoriais, criando assim, um fluxo ascendente (de baixo para cima, dos jornais para a Reforma).

c) **Bateria de meios e instrumentos**

Utilização integrada dos seguintes sistemas de comunicação de massa:

I - Sistema privado

- Cadeia de jornais, revistas, emissoras de rádio, emissoras de TV e Repetidoras.

II - Sistema governamental

- Rede de distribuição **Empresa Brasileira de Notícias (EBN):**

- . noticiário diário para 600 veículos;
- . Voz do Brasil - rede de 1.500 emissoras de rádio;
- . Rede de 121 aparelhos de Telex;
- . Informativo com 6 edições diárias.

- **Sistema Radiobrás:** emissoras - Distrito Federal, Rio de Janeiro, Amazônia.

- Rede **Funtevê:** 41 emissoras.

d) O **Sistema de Comunicação para a Reforma Administrativa** abrange o conjunto de programas, produtos e canais de comunicação, que podem ser assim definidos:

PROGRAMAS	PRODUTOS	CANAIS
<p>A) <u>DIFUSÃO JORNALÍSTICA</u></p> <p>Objetivo: informar e interpretar os fatos e projetos da Reforma.</p>	<p>- Entrevistas do Min. Administração: informações sobre projetos, entrevistas exclusivas com especialistas das Comissões, calendário da Reforma.</p>	<p>- Veículos de comunicação de massa em geral (privados e governamentais);</p> <p>- Informe especial para jornalistas.</p>
<p>B) <u>ORIENTAÇÃO E MEMÓRIA</u></p> <p>Objetivo: apresentar estudos, propostas e pontos de vista sobre a Reforma Administrativa.</p>	<p>- Artigos e estudos de especialistas, análises em profundidade, legislação, etc.</p>	<p>- Veículos de comunicação de massa geral;</p> <p>- Revista do Serviço Público;</p> <p>- Separatas;</p> <p>- Folders.</p>
<p>C) <u>ANIMAÇÃO E DEBATE</u></p> <p>Objetivo: despertar núcleos formadores e multiplicadores de opinião, conscientizar, atrair para a Reforma as forças dos Centros de formação.</p>	<p>- Palestras, discussões em grupo, em contros.</p>	<p>- Seminários de Brasília, Curitiba, São Paulo, Rio, Natal e Belém.</p>
<p>D) <u>PROPAGANDA E CONSCIENTIZAÇÃO SOCIAL</u></p> <p>Objetivo: criar uma consciência nacional sobre a importância da Reforma e motivar a participação da sociedade.</p>	<p>- Campanhas institucionais de Publicidade, mensagens de orientação e esclarecimento.</p>	<p>- Veículos de comunicação de massa (privados e governamentais);</p> <p>- Impressos da máquina governamental (detalhes adiante).</p>
<p>E) <u>IDENTIDADE VISUAL</u></p> <p>Objetivo: criar um signo de comando para a Campanha, de fácil retenção e que promova imediata relação com os objetivos da Reforma.</p>	<p>- Símbolo visual, com significados subliminares.</p>	<p>- Veículos próprios da Reforma;</p> <p>- Cartazes, faixas, formulários, etc.</p>
<p>F) <u>SUSTENTAÇÃO DA CAMPANHA</u></p> <p>Objetivo: manter "vivo e aceso" o clima de reforma, evitando obsolescência dos programas.</p>	<p>- Mensagens rápidas, de fácil retenção.</p>	<p>- Bateria de meios de comunicação institucional da estrutura governamental;</p> <p>- Veículos de Comunicação em geral.</p>
<p>G) <u>CONTROLE E AVALIAÇÃO</u></p> <p>Objetivo: avaliar andamento do programa, efetuar correções, fornecer ao Ministro da Administração e à Comissão Geral da Reforma feedback sobre resultados e expectativas.</p>	<p>- Análises sobre a campanha.</p>	<p>- Papers e relatório (escritos e orais);</p> <p>- Clipping (recortes da imprensa) jornais e revistas).</p>

e) Veículos e formas de comunicação - detalhamento

• o objetivo do plano de comunicação é criar um clima de Reforma, de modo que a implementação de medidas e a implantação dos projetos ocorram, naturalmente, sem seqüelas ou traumas;

• tais resultados são conseguidos pela adoção de programas integrados de comunicação. Desse modo, a implantação de projetos isolados - Revistas, por exemplo - não significa muita coisa, na medida em que seu "alvo" é limitado. Daí a necessidade de sempre se imaginar a complementaridade dos meios de comunicação;

• com essa visão, pode-se apresentar o seguinte esquema, desenvolvido pela estrutura de comunicação, a serviço da Reforma Administrativa:

Comunicação Impressa:

• Revista do Serviço Público

Entre 70 e 90 páginas, moderna, atraente, jornalística, de boa legibilidade: esse deve ser seu novo perfil gráfico-visual. Aos leitores, passará a imagem de Revista feita profissionalmente. Dependendo dos recursos, poderá ser composta em graficas externas (por conta da tipologia moderna que se quer adotar) e impressa no DIN - Departamento de Imprensa Nacional. Bimestral. 10 mil exemplares. Com publicidade.

"Alvo" - Órgãos da Administração Pública Federal, Universidades, Deputados e Senadores, Órgãos da Administração Pública Estadual, entidades classistas, Judiciário, Fundações, etc.

• **Separatas** - Determinados temas/projetos/estudos. Para melhor manuseio e dirigibilidade;

• **Informe para Jornalistas** - Trata-se de um canal de comunicação bem simples, espécie de uma agenda da Reforma, com dicas e fatos a ocorrer. Temas para serem pautados. Quinzenal. 2.000 exemplares;

• **"Folders"** - Veículo simples, em dobras, que se presta a uma leitura rápida, de fácil retenção. Muito eficiente para a institucionalização de ideias. De circulação dirigida, estão expostos, frequentemente, nas salas de espera sobre as mesas. Cada Projeto da Reforma deve ter seu "Folder", para consumo mais horizontal. Cada "Folder" num papel de cor diferente, sob o título de "Programa da Reforma Administrativa" e o subtítulo "Licitações" ou "Estatuto do Funcionalismo Público". Sem periodicidade definida. Na medida em que vão surgindo os projetos.

Canais institucionais

Além da rede de distribuição da EBN, do sistema Radiobrás e Funtevê, deverá ser utilizada a massa de canais institucionais e serviços da estrutura governamental. Entre outros, pode-se apontar:

• publicações internas e externas das empresas estatais, que receberão textos adequados a suas propostas editoriais, curtas mensagens de caráter institucional;

• extratos e outros papéis da rede de instituições financeiras oficiais (inclusive estaduais), que poderão veicular uma **mensagem forte** sobre a Reforma;

• materiais escolares distribuídos pelo Governo: uma forma de amplificar a Reforma e projetá-la junto aos segmentos jovens.

Observação: Desaconselha-se o uso de canais de comunicação normalmente "antipáticos" (contas de luz, água, telefone - tarifas e impostos em geral).

Comunicação publicitária

A comunicação publicitária deve ser simples, sutil, evitando a angulação bombástica, retumbante, porque pode criar expectativas exageradas, gerar frustrações e cair no vazio. Deve, sobretudo, ser uma comunicação didática, orientadora, formadora, curta e com apelos inteligentes. Não se pensa em campanhas publicitárias pesadas nesse início da Reforma Administrativa. Imagina-se uma programação modesta, que pode se avolumar à medida que os projetos e as situações da Reforma forem se desenvolvendo. Nesse sentido, propõe-se os seguintes instrumentos de ação:

- **um signo de comando - Símbolo Visual** - Símbolo que unificará as mensagens da Campanha, criando elos e associações com as propostas de modernização, reformulação, mudança;

- um "**slogan**" - Também integra o signo de comando da campanha e será veiculado nas mensagens de caráter institucional;

- "**jingles**" e "**spots**" de 15 a 20 segundos, com mensagem forte, concludindo com o "**slogan**", para veiculação na rede oficial - Voz do Brasil e sistema Radiobrás/Funtevê.

- **Anúncios institucionais** - Sempre com mensagens curtas, fortes. Podem ser preparadas algumas peças, para veiculação na estrutura de comunicação impressa governamental;

- **Cartazes/cartazetes** - Mensagens institucionais, com apelos de texto e ilustrações, para distribuição em Escolas, Universidades e locais públicos. Integram o programa de sustentação da Campanha.

- **Faixas** - Com informação e mensagem publicitária, para colocação nas entradas dos locais onde se realizarão os Seminários. Promovem a animação cultural e atração de pessoas.

Seminários

O papel do sistema de comunicação é fundamental para o êxito do programa de seminários. Não adianta estabelecer um calendário de seminários, se não há uma boa e articulada organização. A comunicação, nesse sentido, exercerá as seguintes funções:

- preparar a cidade para a realização do Seminário, com boa divulgação do evento;

- organizar um bom esquema de cobertura do Seminário;

- envolver determinados segmentos da cidade (universitários, professores, profissionais liberais) para a participação no Seminário;

- articular compromissos de autoridades para presença nos Seminários (para maior projeção);

- montar esquema de promoção (faixas, cartazes, etc);

- organizar, com antecedência, materiais que deverão ser distribuídos.

5.2 A reavaliação do planejamento

A partir da decretação do Plano Cruzado, impunha-se uma reordenação nas atividades de comunicação a serviço da Reforma Administrativa. A nova fisionomia do País, a partir de Plano de Estabilização Econômica, exigia agilidade e flexibilidade nas posturas de comunicação. Como pano de fundo a balizar tal exigência, surgia a figura do fiscal da administração pública, o cidadão que canalizava energias para cobranças na área governamental. O Ministério da Administração teria de dar resposta às demandas sociais, havendo ou não projetos concretos a apresentar. Nesse sentido, era aconselhável o acompanhamento ordenado e mais sistemático das atividades da Reforma.

Aconselhava-se alimentar o sistema interno, governamental, com informações e opiniões, formando-se, pela via da comunicação, uma lógica e um conceito necessários para impregnar a máquina burocrática do escopo da Reforma Administrativa. Como a Reforma da Administração Pública não era apenas uma questão de decreto, mas sobretudo, de postura, aceitação e engajamento da massa funcional, justificava-se plenamente um esforço de comunicação em dois pólos: a) para **dentro** do Sistema Governamental e b) para **fora**, o meio social, que deveria ser induzido a participar ativamente nas atividades propostas e projetos da Reforma.

Foi a partir da constatação dessa mudança que se definiu o seguinte reordenamento do esforço da divulgação da Reforma:

a) **Objetivos:**

- ampliar e consolidar espaços para desenvolvimento dos programas e projetos da Reforma Administrativa;
- relançar planejamento da Reforma, situando a SEDAP na vanguarda do processo;
- criar pólos de irradiação e repercussão em torno de temas de alto interesse social e político, desenvolvidos sob a coordenação do Grupo de Estudos de Políticas Públicas;
- oferecer suporte aos eventos programados pelos diversos órgãos que integram a SEDAP, voltados para as questões da Reforma Administrativa;
- divulgar ações e projetos da Reforma;
- criar uma consciência de Reforma junto aos dois eixos-alvo do Programa: os funcionários públicos e a sociedade fazendo com que esta se transforme, pelo esclarecimento, em vigoroso meio de pressão a favor das idéias da Reforma.

b) **Idéias-chave**

O programa de "marketing" e comunicação trabalhará com conceitos, envolvendo as seguintes idéias-chave:

1) Criar uma Central de Dados sobre a Reforma

Ordenar os dados da Reforma e apresentá-los organizadamente para a sociedade e o público interno é uma tarefa urgente. A Central de Dados alimentará o sistema de comunicação, provendo, com informações e análises, a mídia e os canais de comunicação.

2) Dar agilidade ao Fluxo dos papéis

Os papéis da Reforma precisam entrar num "corredor", uma espécie de cronograma, com datas, posições de entrega de textos, aprovação pelas Comissões. Esse fluxo deverá ser conhecido do Sistema de Comunicação que, assim, poderá fazer um acompanhamento mais eficiente.

3) Induzir setoristas para cobrir rotineiramente a Reforma

Dentro da estratégia geral de cobrir a Reforma de maneira massiva, essa é uma tática importante. Geralmente, os setoristas se ligam aos grandes fatos do dia, às notícias de impacto. Será necessário um trabalho de indução para que os setoristas percebam a importância da Reforma Administrativa no processo geral da eficácia governamental. A partir do convencimento, será mais fácil a cobertura. Explicar-lhes o papel do Ministério na Reforma é também uma medida urgente.

4) Envolver entidades que têm relação direta com Reforma

Há algumas entidades que, por natureza e características de representação, têm mais ligação com a Reforma Administrativa. Aconselha-se o envolvimento de tais entidades no rolo compressor da Reforma, a fim de que seu engajamento venha a criar polos de irradiação de idéias, contribuindo para somar e reforçar os conceitos da Reforma.

5) Despersonalizar publicações

Evitar a personalização excessiva nos textos, a fim de que os mesmos possam ganhar consistência jornalística. Amortecer carga promocional, principalmente quando se trata de pessoas (2º e 3º escalão) do Ministério. O próprio Ministro, em algum momento, pediu que houvesse certa discricção em torno de seu nome. Enfim, trabalhar jornalisticamente mais em cima de fatos que de pessoas.

6) Envolver a sociedade

Deve-se evitar uma comunicação essencialmente descendente, isto é, do Ministério para o corpo social. O objetivo é envolver a sociedade, seus órgãos e entidades representativas. Aconselha-se o envolvimento da massa institucional de entidades na realização dos seminários e fóruns promovidos pela Reforma Administrativa.

7) Tornar mais atrativos os Seminários

Tem-se observado grande queda de audiência nos Fóruns e Seminários, chegando tal queda ao índice assustador de 70% dos participantes. Aconselha-se comprometer os grupos participantes com indagações, questões, evitando que as falas e os discursos sejam exclusivamente da mesa. Os auditórios precisam se manifestar. Mudar, enfim, o pólo de comunicação, estabelecendo-se, pelo menos, a comunicação bilateral.

8) Efetuar integração com Ministérios

Com o objetivo de criar uma consciência em torno da Reforma, aconselha-se uma programação intensa junto às áreas de comunicação dos Ministérios. Os assessores dos Ministérios constituem um elo no sistema de envolvimento, engajamento e concordância sobre Reforma Administrativa.

9) "Dramatizar" a Reforma

Apresentada dentro de parâmetros meramente conceituais, interpretada tecnicamente, a Reforma Administrativa pode não atrair o interesse dos jornalistas e do público em geral. Aconselha-se, portanto, certa "dramatização" sobre os projetos da Reforma, realçando-se os aspectos mais contundentes e significativos. A tática de "enganchar" a Reforma com os interesses imediatos da opinião pública terá, fatalmente, melhores resultados.

10) Fortalecer o Ministério/Secretaria de Administração

O Ministério/Secretaria de Administração precisa ampliar seu conceito e melhorar sua imagem. Nesse sentido, recomenda-se mostrar o fortalecimento do Ministério, com a incorporação da SEMOR, o Ministério da Desburocratização. Tal estratégia deve ser implementada com muito cuidado para não ferir susceptibilidades. Mas, ao Ministério da Administração é interessante apresentar-se fortalecido perante a opinião pública.

11) Utilizar EBN/Radiobrás

Verticalizar o aproveitamento das estruturas governamentais a serviço da comunicação. A EBN tem um canal de rádio 24 horas, por dia, que está à disposição. Usá-lo adequadamente. Colocar as fontes de comunicação da Reforma em contato com o corpo social, via EBN, pode oferecer bons resultados.

12) Utilizar Massa de canais do Governo

A Reforma Administrativa precisa utilizar a massa de canais de comunicação do Governo para multiplicar suas idéias. É oportuno utilizar a rede de comunicação impressa governamental (impressos, jornais e revistas), suprimindo-a com informações e matérias especiais sobre andamento da Reforma Administrativa.

6. Por uma nova Comunicação Governamental

Com o Decreto nº 95.676 de 27 de janeiro de 1988, surge uma nova tentativa de integração da área de Comunicação Governamental. O referido diploma legal passa para a Presidência da República os sistemas EBN, Radiobrás e FUNTEVÊ, vinculando-os ao Gabinete Civil e transformando o Ministro-Chefe desse Gabinete em porta-voz oficial do Presidente.

Posteriormente, a EBN foi incorporada à Radiobrás, através do Decreto nº 96.212, de 22 de junho de 1988, cuja denominação passou a ser Radiobrás-Empresa Brasileira de Comunicação S/A, que continuou a exercer suas atividades sob estreita supervisão do Ministro-Chefe do Gabinete Civil, através da Subchefia para Assuntos de Imprensa e Divulgação (SID).

A partir da experiência do autor no Seminário de Planejamento e Integração da área de Comunicação Social do Governo ficam, como contribuição, as seguintes observações para o novo Sistema de Comunicação Governamental.

A visão da comunicação integrada - reunião das áreas de comunicação para preservação da linguagem e solução ajustada de problemas - que atualmente caracteriza a estrutura de comunicação governamental, encabeçada pela Subchefia de Imprensa e Divulgação do Gabinete Civil - SID, é conceitualmente correta, moderna e eficaz.

O esforço da SID, no entanto, esbarra em uma série de problemas apontados na primeira parte deste trabalho que traduz estrangulamentos, distorções e ruídos no interior do mecanismo governamental.

O Governo deve implantar, rapidamente, a articulação operacional de seus sistemas de comunicação, fundamentalmente compostos por:

- uma estrutura noticiosa e de telecomunicações (Radiobrás, Rádio e TV);
- uma estrutura de televisão educativa (Funtevê);
- uma Secretaria de Imprensa da Presidência da República;
- uma Subchefia de Comunicação;
- Coordenadorias de Comunicação dos Ministérios e empresas estatais.

É evidente que tais sistemas de comunicação devem processar um discurso governamental homogêneo e uniforme, sob pena de fragmentação da imagem governamental.

A lógica indica a necessidade de uma **centralização normativa** e uma **descentralização executiva**. Assim, o planejamento global da comunicação governamental nasce de um ponto central, no Palácio do Planalto e é executado pelas linhas que se postam na vanguarda do processo. Para isso, será necessário um **Conselho de Comunicação** que congregue os principais responsáveis pelos setores acima discriminados. O sistema de comunicação sediado no Palácio do Planalto funcionaria como uma espé-

cie de **holding** de todo o sistema de comunicação governamental. Sem ordenamento administrativo e operacional, estaria na dependência de questões políticas.

Uma efetiva e uniforme política de comunicação nasce de um bom planejamento e, para que isso ocorra, será necessário que o sistema central disponha de meios de mando e linhas de subordinação, sem as quais pouca coisa fluirá pelos fluxos do sistema operacional.

a) **Por um discurso governamental fundamentado em valores éticos**

O discurso governamental, simbolizado nos programas, metas e ações rotineiras, precisa incorporar valores éticos que sejam facilmente perceptíveis pelo corpo social. Entre esses valores, arrolamos:

• **Verdade:** A verdade é a matriz de credibilidade. O Governo não precisa esconder fatos e situações, que normalmente são objeto de verificação e análise por parte da mídia.

• **Transparência:** As intenções e programas do Governo devem ser expostos com a máxima clareza, a fim de evitar distorções. O Governo, para a formação de sua Identidade, precisa trabalhar com transparência;

• **Resposta:** O Governo deve oferecer respostas a todos os pedidos de esclarecimentos da mídia ou dos cidadãos. Um Governo democrático incentiva a crítica pública construtiva e solicita que a sociedade esteja atenta na fiscalização de seus atos;

• **Firmeza de ações:** o Governo não pode permitir que a paz pública seja quebrada pela ação irresponsável de pessoas ou grupos. Nesse sentido, agirá com firmeza, coibindo os abusos, oferecendo segurança aos cidadãos e preservando os princípios morais do Estado;

• **Participação:** O Governo deve propiciar formas de engajamento social, porque acredita na participação dos cidadãos na construção da obra governamental. O Governo deve pedir ao cidadão para que seja um participante atento, com suas sugestões, para o aperfeiçoamento dos programas;

• **Cordialidade:** As fontes de informação do Governo, em todos os níveis, devem pautar seu trabalho e sua missão com muita cordialidade. O Governo entende que é seu dever responder e prestar contas e os jornalistas, no exercício da profissão, devem ter o direito de indagar;

• **Evitar personalismos:** A comunicação do Governo deve privilegiar os fatos, atribuindo a eles peso maior. Em segundo plano, devem aparecer a estrutura e as pessoas responsáveis pelos programas. O excesso de personalismo enfraquece a obra governamental, na medida em que cria susceptibilidades e alimenta vaidades;

• **Opção pelo social:** O Governo do Presidente Sarney fez uma opção pelo social. Orientar as linguagens dos canais de comunicação nesse sentido deve ser tarefa constante de comunicadores do Governo;

• **Abertura e acesso:** Os setores governamentais estão abertos ao acesso dos cidadãos. Os subsistemas de comunicação precisam fornecer informações claras à sociedade e dela extrair uma visão crítica sobre a posição do Governo;

• **Modernidade:** O sentido de modernidade deve estar presente nas ações do Governo, que está trabalhando intensamente para tornar viável sua meta de reforma e modernização administrativa. O Governo precisa

da colaboração social para que o sentido da renovação se introjete nas malhas da burocracia estatal;

• **Honestidade:** A honestidade de propósitos guia a comunicação do Governo. Eventuais erros de informação e interpretação serão corrigidos, com modéstia e sem desculpas esfarrapadas;

• **Respeito e organização:** Liberdade de ação e de interlocução não são sinônimos de desorganização e baderna. As fontes governamentais devem ser respeitadas em suas relações com a mídia, e vice-versa, os repórteres devem ser atendidos em suas pretensões. No entanto, será necessário um clima de organização, para que as entrevistas não sirvam de pretexto para agressões e tumultos;

• **O porta-voz do Governo:** O porta-voz é um assessor do Presidente que tem, por função, facilitar o papel da mídia em relação à captação, interpretação e análise do desempenho do Governo. Mas, eventualmente, pode emitir opiniões pessoais, relatar suas emoções. Nesse caso, não se deve confundir a expressão da pessoa, característica de sua personalidade, com a interpretação funcional do assessor.

b) **Por um planejamento da informação**

O papel de um sistema de comunicação governamental é vital para o funcionamento adequado do sistema político e social. Mas tal missão implica na administração correta dos índices de suficiência/insuficiência e da qualidade das informações transmitidas pelo sistema.

A primeira fase da nova SID caracterizou-se pela efervescência de idéias, projetos, implantação de setores, alocação de pessoas e recursos, e, naturalmente, tudo isso implica em certo tumulto.

A segunda fase da SID, na Nova República, pode se iniciar, por ocasião da implantação da nova etapa do Governo Sarney, em 1988, com uma preocupação fundamental: uma ação planejada em todos os níveis do sistema de comunicação.

O planejamento pressupõe, inicialmente, a análise da qualidade de informações projetadas diariamente pelo sistema. Sem rigor técnico, pode-se arriscar a dizer que está ocorrendo certo processo de **rápida obsolescência** nas informações positivas transmitidas pelo sistema. Tal fenômeno decorre, fundamentalmente, do excesso de informações disponíveis num determinado espaço de tempo. Há muita informação concentrada, muitos ângulos para serem abordados e pouca capacidade de aproveitamento e verticalização dos fatos. Menor número de informações qualitativas é melhor que maior número de informações quantitativas.

c) **Pela concentração nos projetos simples que mexem com o cotidiano**

As grandes questões e os grandes debates pouco chegam ao cidadão comum das cidades e do interior do País. Seus interesses se relacionam a questões simples, do dia a dia como: pagar a construção da casa ou aluguel; tirar financiamento; aposentadoria; melhoria salarial; aumento dos gêneros alimentícios. Os projetos do Governo nessa área devem ser melhor apresentados, em termos de comunicação. Por melhor apresentação, entende-se o aproveitamento completo da mídia do Governo, a conversa do Presidente pelo rádio, entrevistas de Ministros e também opiniões do povo.

d) **Por ações conjugadas e paralelas**

O esforço de comunicação não basta para restaurar o clima de confiança do Governo. Será necessário um feixe de ações políticas e econômicas, que possam vir a ter repercussão social, mesmo que pequem pela simplicidade.

As ações podem se dar ao nível:

- **da fiscalização** - com reforço do sistema de fiscalização, de modo que se instaure novamente o clima de rigor e punição e de integração com Governos Estaduais e Municipais;

- **economia popular** - medidas simples que possam repercutir no dia a dia dos estratos periféricos das grandes cidades;

- **classe média** - algum incentivo à classe média, ou apelos diretos de comunicação numa linha de sólida argumentação.

e) **Por uma Identidade-Mor do Governo**

O Governo do Presidente José Sarney é o do Cruzado I? Ou do Cruzado II? É um Governo do PMDB? Ou do PFL? Qual a intenção do Presidente Sarney? Seus Ministros pensam de modo igual ou diferente? Quais são as prioridades do Governo?

O ponto de partida para o estabelecimento da política de comunicação é a montagem do conceito que o Governo deve passar para a opinião pública. Muitos dos problemas que permeiam a administração estão contribuindo para ofuscar a identidade do Governo Sarney.

E a identidade do Governo é sua opção pelo social, traduzida em atos, gestos e decisões. No entanto, tal identidade é quase por completo desfigurada por questões como duração do mandato presidencial, sucessão presidencial, jogo de interesses partidários, etc.

Impõe-se redimensionar o conceito do Governo, com suas palavras e conceitos-chave, priorizar os pontos que devem receber ênfase na comunicação, rebaixar os ângulos que atrapalham a imagem governamental. Tal decisão deve ser tomada pelo sistema de comunicação do governo, a partir da orientação do Presidente da República.

Decidida a identidade a ser projetada na opinião pública, a máquina de comunicação governamental trabalhará naquele sentido, formando o composto que se planejou para a imagem do Governo.

f) **Por uma sólida articulação política**

O Governo continua a exibir fragilidade em sua sustentação política, fato que arranha sua imagem. Não se tem certeza sobre o esquema de sustentação política do Governo no Congresso. Medidas como as que foram tomadas recentemente deveriam, imediatamente, receber uma defesa vigorosa da base parlamentar do Governo.

Nesse sentido, pode-se dizer que o sistema de comunicação padece das falhas de articulação política, na medida em que o Governo se apresenta perante a sociedade com imensos vazios num setor que lhe deveria dar cobertura. Desprovido de sua base política, o Governo teria, necessariamente, de costurar o plano social, deixando o plano político para trás.

No momento, porém, em que as bases sociais se refluem criando algum distanciamento, o Governo, além de procurar recuperar os vínculos, deve procurar fortalecer a integração com a área política. A tentati-

va de montagem de um sistema de apoio suprapartidário parece ser conveniente num momento como o que se vive, de muitas dúvidas sobre a configuração partidária.

g) Por uma geopolítica da comunicação governamental

O Governo deve levar em conta o conceito dos círculos concêntricos, pelos quais as ações do Governo repercutem, de maneira mais intensa nos grandes centros urbanos, chegando, posteriormente, à periferia.

Nesse sentido, deve estabelecer uma geopolítica de comunicação, que contemple, prioritariamente, o Sudeste do País, região que concentra mais de 70% da indústria cultural e registra os maiores valores e níveis de grandeza nacional, como a classe média mais forte, o maior agrupamento operário e estudantil, o maior aglomerado industrial-comercial, os mais fortes segmentos intelectuais e de geração de conhecimento técnico-científico, a mais forte estrutura de lazer, os mais organizados grupos de pressão e o mais intenso polo de irradiação de opinião.

A priorização do Sudeste significa, em termos de ação governamental e comunicação:

- contatos mais estreitos com lideranças da região;
- melhor utilização do potencial comunicativo da região em torno dos feitos do Governo;
- implantação em São Paulo e Rio de Janeiro de núcleos de comunicação profissionalizados, que possam servir de cadeia transmissora e receptora de comunicação e integração com o universo institucional.

Isto representa a montagem de um amplo esquema de consulta social.

h) Por um envolvimento social mais amplo e efetivo

A consulta permanente à sociedade pode ser um eficaz canal de comunicação ascendente. Tal consulta pode se efetivar por meio de programas especializados nas áreas de educação, habitação, alimentação, energia, transportes. O Governo convida líderes e expressões de vulto na comunidade, que se manifestarão, constantemente, sobre programas governamentais. Assim, o Governo institui um programa permanente de consulta social.

i) Por uma apresentação planejada dos programas governamentais

O planejamento de um programa governamental requer, entre outras tarefas:

- definição clara do programa;
- calendário de preparação da opinião pública;
- alocação de canais, formas, processos e pessoas;
- ordenamento das formas de apresentação do programa;
- decisão sobre sistema de consulta social;
- convocação da mídia;
- plano de implementação da comunicação;
- sistemas de avaliação e controle.

j) Por uma redefinição de políticas para campanhas publicitárias

A redefinição de políticas para campanhas publicitárias deve le-

var em conta o novo quadro social. Aconselha-se a adoção de princípios e valores como:

- evitar personalismos;
- evitar comunicações ufanistas, autoritárias;
- dar um tom substantivo e informativo às campanhas;
- privilegiar as competências técnicas, evitando o amadorismo;
- descentralizar decisões sobre acesso às contas, deixando aos Ministerios e empresas posições sobre agências e campanhas, ficando o sistema de comunicação do Palácio do Planalto encarregado da coordenação geral, a fim de preservar os valores e conceitos-chave do Governo.

1) **Pela institucionalização do papel do "ombudsman" (ouvidor) da comunicação**

Freqüentemente, o sistema de comunicação governamental vê-se perdido no emaranhado de afazeres e rotinas. Não há tempo para planejamento e sistematização de atividades. Aferem-se os problemas, analisam-se as necessidades, mas pouca coisa é implementada.

Para solucionar em parte tal problema, sugere-se a institucionalização do papel do "ombudsman", uma figura que trabalharia no sentido de detectar questões, problemas, situações. Apresentaria relatórios constantes com soluções para os problemas de comunicação e seria uma espécie de intermediário entre os diversos compartimentos e setores do sistema de comunicação, auscultando posições, verificando estrangulamentos, examinando os fluxos da comunicação governamental.

350.7142

18110

M314c

AUTOR Marcelino, Gileno Fernandes

TÍTULO Comunicação governamental

Assin.	N.º	Data
<i>[Handwritten Signature]</i>	24/13/1997	9 ABR 1997
	" 13	M AI 100

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
BIBLIOTECA

350.7142
M314c

18110

Marcelino, Gileno Fernandes
Comunicação governamental

01-003-07

DEDALUS - Acervo - ECA



20100001615

Data de aquisição 02.03.90 Preço -d
 Fornecedor Diretoria ECA
 Indicação de _____
 Classificação 350.7142
M314c

COMUNICAÇÃO JORNALÍSTICA E EDITORIAL

Série Ensino

- A - 1 - Jornalismo Laboratorial na Universidade de São Paulo, Brasil: Projetos Pioneiros - José Marques de Melo e Carlos Eduardo Lins da Silva - 1987
- A - 2 - Ensino de Comunicação no Brasil: Impasses e Desafios
José Marques de Melo - 1987
- A - 3 - O Processo do Telejornalismo
Sebastião Carlos de Moraes Squirra - 1988
- A - 4 - A Técnica do Telejornalismo
Sebastião Carlos de Moraes Squirra - 1988

Série Pesquisa

- B - 1 - Gêneros Jornalísticos na Folha de S. Paulo - José Marques de Melo, org. - 1987
- B - 2 - O Romance Brasileiro Contemporâneo Enquanto Produto Editorial - Maria Elena Ortega Ortiz Assumpção - 1987
- B - 3 - Legibilidade de Tipos na Comunicação impressa - José Coelho Sobrinho - 1987
- B - 4 - Os "Releases" no contexto da Comunicação Empresarial - Kardec Pinto Vallada - 1987
- B - 5 - Imprensa Italiana: Perspectivas Brasileiras - Ricardo Carucci, Cremilda Medina, Dulcélia Buitoni e Alice Mitika Koshiyama - 1987
- B - 6 - Os Primeiros de Maio (Política, Ideologia e Inconsciente) - Jeanne Marie Machado de Freitas - 1988
- B - 7 - Jornalismo Científico no Brasil: Aspectos Teóricos e Práticos
Wilson da Costa Bueno - 1988
- B - 8 - Comunicação Governamental
Gileno Fernandes Marcelino - 1988
- B - 9 - A Reforma Administrativa e sua Divulgação na Imprensa
Gileno Fernandes Marcelino - 1988

Série Profissão

- C - 1 - Jornalismo Internacional: questões debatidas no Seminário da IBM - José Marques de Melo, org. - 1987
- C - 2 - Direito à Informação, Direito de Opinião - José Marques de Melo, org. - 1987
- C - 3 - Jornalismo Brasileiro: Perfis de Jornalistas - José Marques de Melo e Carlos Eduardo Lins da Silva - 1988

Capa: Jânio Pinheiro

Impressão: Gráfica da ECA

IPCJE - Instituto de Pesquisas de Comunicação Jornalística e Editorial
Departamento de Jornalismo e Editoração / Escola de Comunicações e Artes
Universidade de São Paulo

Av. Prof. João Martins Rodrigues, 443 - Bloco A

TELEFONE: (011) 0629 UVSI/BR

05. Dep. paulo - SP - Brasil / Fone: (011) 210.2122 ramal 677



Instituto de Pesquisas de Comunicação Jornalística e Editorial
Departamento de Jornalismo e Editoração — Escola de Ciências, Letras e Artes
Universidade de São Paulo

20 anos

Escola de Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, 443 — Cidade Universitária — Butantã — São Paulo — SP — Brasil

Prof. Lúcio
EX 11.8
508 - São P