

**A comunicação do governo Milton Sander em Chapecó-SC
(1989-1992) a partir das capas do jornal Diário da Manhã¹
Simone Pereira², Vagner Dalbosco³
Universidade Comunitária da Região de Chapecó - Unochapecó**

Resumo

Este artigo é resultado de uma pesquisa de iniciação científica que tem como objetivo traçar um perfil da comunicação do governo de Milton Sander (PDS) em Chapecó, entre os anos de 1989 a 1992, a partir das capas do Jornal Diário da Manhã – único jornal diário que circulava no município naquela época. Para tanto, foi realizada uma análise de conteúdo das capas do Diário da Manhã, no sentido de identificar a exposição do governo Sander naquele período. A pesquisa coletou 206 capas correspondentes aos quatro anos do governo Sander, sendo que 121 delas apresentaram informações do governo e foram objeto de análise. Os resultados apontam o Diário da Manhã como um espaço privilegiado de construção da imagem pública do governo Sander, com exposição permanente e predominantemente positiva.

Palavras-chave: Comunicação governamental; Milton Sander; Diário da Manhã; Chapecó

1. Introdução

A comunicação é de suma importância para um governo. Analisá-la permite a compreensão de como é realizado o planejamento e as mediações entre o poder público e a comunidade, e verificar como essa relação interfere na construção da imagem-conceito do governante. A imagem-conceito é compreendida a partir de um caráter simbólico, tendo os seus princípios baseados nos processos de significação, em que “a imagem-conceito não é construída sobre a identidade em si, mas com base na percepção que a alteridade tem sobre ela, isto é, sobre o que parece ser” (BALDISSERA, 2008, p. 198).

Compreender a comunicação governamental em Chapecó, no período de 1989 a 1992, quando o município era administrado pelo prefeito Milton Sander (PDS), contribui para resgatar a própria história do município. Neste caso, busca-se identificar qual era a exposição do governo nas capas do Diário da Manhã – único jornal diário da época – e em que medida este periódico contribuiu para a construção de tal imagem-conceito do governo.

O estudo da comunicação governamental tem relevância social, uma vez que a comunicação exercida por governos tem um caráter de interesse público e, ao mesmo

¹ Trabalho apresentado no DT 1 – Jornalismo do XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul realizado de 26 a 28 de maio de 2016.

² Pesquisa realizada com recursos do Fundo de Apoio à Pesquisa da Unochapecó – Universidade Comunitária da Região de Chapecó (PIBIC/FAPE), edital 391/2014

³ Estudante bolsista do curso de Jornalismo da Unochapecó

⁴ Professor do curso de Jornalismo da Unochapecó, orientador da pesquisa

tempo, pode ser entendido como um instrumento no sentido de mobilizar os cidadãos em torno de diferentes pautas de interesse do próprio governo. Torquato do Rego afirma que a comunicação governamental e o marketing político avançaram após a redemocratização do país, nos anos 80: “por sua rede, os segmentos sociais tomam conhecimento do que se nos passa diversos setores do governo e, por seu intermédio, transmitem aos governantes suas expectativas e desejos” (REGO, 1985, p. 44).

Segundo Zemor (2009), a comunicação institucional dos governos tem por objetivo “apresentar o papel do organismo, de afirmar sua identidade e sua imagem, de prestar contas do conjunto de suas atividades e, de modo mais geral, de acompanhar a política da instituição” (ZEMOR, 2009, p. 234).

Assim, compreender as estratégias e ferramentas de comunicação empregadas pelos governos contribuiu para uma compreensão acerca do próprio contexto político que envolve determinado período da história. No caso desta pesquisa, seu objetivo foi o de traçar um perfil da comunicação institucional do governo de Milton Sander em Chapecó, entre os anos de 1989 a 1992, através das capas do Jornal Diário da Manhã.

A metodologia aplicada na presente pesquisa baseou-se na análise de conteúdo das capas do jornal Diário da Manhã, localizados na Biblioteca Municipal de Chapecó. A pesquisa coletou 206 capas correspondentes aos quatro anos do governo Sander, sendo que 121 delas apresentaram informações do governo, as quais foram categorizadas para posterior análise acerca de como se deu a exposição do governo.

A técnica utilizada para análise foi a da semana composta, ou seja, era coletada uma edição de dia diferente a cada semana. Assim, foram analisadas edições de terça, quarta, quinta, sexta e sábado/domingo. Às segundas-feiras não havia edição do jornal. As edições cuja capa apresentava algum conteúdo referindo-se ao governo Sander eram então separadas e analisadas conforme variáveis pré-definidas. Em uma próxima etapa desta pesquisa, pretende-se realizar entrevistas em profundidade com o ex-prefeito Milton Sander, além de pessoas ligadas ao governo da época. Também foram levantadas algumas informações sobre a estrutura de comunicação da época, oriundas de um trabalho de conclusão de curso de especialização realizado pelo então Assessor de Comunicação do governo Sander, o jornalista Marcos Bedin, que permitem contextualizar aspectos complementares das estruturas e dos canais de comunicação governistas.

2. Comunicação governamental e imagem pública

A profissionalização da comunicação avança nas organizações das mais variadas naturezas, entre as quais as organizações governamentais, como um mecanismo a garantir maior transparência dos seus atos. Além disso, os governantes perceberam a importância dessa ferramenta na construção de sua imagem perante a comunidade. Em função dos diferentes objetivos os quais a comunicação ajuda uma organização a alcançar, é comum encontrar diferentes conceitos para o que se pretende chamar de comunicação governamental.

Uma das abordagens encontradas na literatura diz respeito à Comunicação Pública, cuja ênfase está no interesse público e no cidadão, conforme explica Duarte (2012).

“Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas” (DUARTE, 2012, p. 61).

Para Duarte (2012), a expressão Comunicação Pública está ligada à vontade de melhorar as vidas das pessoas através da comunicação, até mesmo como um instrumento mobilizador. Segundo ele, para conseguir isso, os instrumentos de comunicação são utilizados do ponto de vista do cidadão por completo, e não apenas como consumidor, eleitor ou usuário. Ou seja, é necessário facilitar e garantir o acesso aos que precisam saber, para que assim contribuam até mesmo no processo de governabilidade. “Praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas” (Duarte, 2012, p. 62).

Conforme Duarte, a comunicação pública deve instigar a participação da população em opinar e se informar sobre determinado governo. No entanto, é obrigação de cada governo fazer comunicação pública, pois é necessário passar para a população as notícias e informações de serviços públicos destinados ao cidadão. Esta comunicação deve ser clara, objetiva e servir de educação, orientação. Além disso, é necessário ser aberta a opiniões e manifestações.

Outro conceito encontrado neste contexto é o de comunicação política, que não descarta o interesse público e coletivo, mas sua ênfase está na persuasão entorno de nomes e ideias, ou seja, na construção de uma imagem-conceito que se pretende ver aprovada ou implementada. Para Jorge Duarte, a comunicação política “diz respeito ao discurso e à ação

na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação com o poder” (DUARTE, 2012, p. 126). Torquato do Rego (1985) explica a diferença da comunicação pública e da comunicação política:

A comunicação pública é aquela voltada para o interesse público e a cidadania, a qual deve compor uma política de Estado independentemente do governo que está no Poder; enquanto a comunicação política é aquela praticada pelos diferentes governos com vistas a estabelecer fluxos informativos com a sociedade e um discurso que lhe confira identidade, legitimidade e imagem pública positiva junto ao eleitor/cidadão (REGO, 1985, p. 194).

Brandão (2012, p. 6) complementa, ao mencionar que comunicação política é “a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos”.

Juntamente com o conceito de comunicação pública surge o debate sobre a imagem pública. Para Maria Helena Weber (2009), a imagem pública se constitui a partir de quem detiver mais poder financeiro, político e mediático para controlar sua formação em partes, já que controlar a imagem pública em sua totalidade somente é possível com censura ou absoluto controle. “A sua construção é proporcional a sua desconstrução e é definida pelo cidadão, receptor, consumidor, em seu grupo ou individualmente” (WEBER, 2004, p. 12). Neste sentido, a Imagem Pública será o resultado de disputas simbólicas exibidas ao imaginário coletivo em busca de respostas” (WEBER, 2009, p. 12).

Weber defende que o fenômeno Imagem Pública exige investimentos e expertises para conseguir lidar de uma forma simples com a dificuldade de trabalhar com a reputação de uma instituição ou sujeito político.

“A busca dessa imagem e de seu poder funcional tem justificado investimentos públicos e privados, institucionais, mercadológicos, políticos e mediáticos, como um modo de fazer política, de torná-la palatável, compreensível, simplificada. Por outro, a imagem questionada no exercício da liberdade de imprensa, pela ação da sociedade apontam para sua complexidade” (WEBER, 2009, p. 12).

Assim, qualquer ação política pode interferir na construção da Imagem Pública. Estas ações são reproduzidas e reinterpretadas nos meios de comunicação, que posteriormente serão objetos de pesquisas e sondagens de opinião, permitindo avaliar se sua aplicação se deu adequadamente. Segundo Weber (2009), o processo de constituição da Imagem Pública e sua funcionalidade para o campo da comunicação política abrangem diferentes níveis de formulação e mediação de ações e discursos políticos.

“É possível trazer à tona questões de ordem ética e estética, se a opinião pública é a Imagem Pública. Nesse sentido, as referências estão vinculadas a conceitos como aparência, carisma, verdade e realidade; imagens mediatizadas; simulações, encenações de personagens em busca de uma Imagem Pública rentável”. (WEBER, 2009, p. 13).

Para Wilson Gomes (2004), o conceito de imagem pública é muitas vezes confundido por imagem visual e gráfica. No entanto, imagem pública é “um fato cognitivo, conceitual”, e sua construção se faz “sobre mecanismos enunciativos linguísticos” (2004, p.242-247). “Imagem pública não é um tipo de imagem em sentido próprio, nem guarda qualquer relação com a imagem plástica ou configuração visual exceto por analogia como o fato da representação” (GOMES, 2004, p. 246). A imagem pública é, portanto aquilo que busca-se construir, através de princípios, jeito de ser, modo de falar e tantos outros elementos.

Neste contexto, Gomes cunha o termo “política de imagem” para defender a ideia de que na contemporaneidade a imagem pública tem tamanha relevância no cenário das comunicações e da política que passa a ser considerado um objeto a ser estudado e planejamento. Ele apresenta a hipótese de que “o fenômeno de disputa pela imposição de imagem recobriria grande parte da disputa política contemporânea, constituindo um horizonte adequado para a compreensão de parte considerável dos fatos, atitudes, preocupações e discussões da prática política em nossos dias” (GOMES, 2004, p. 242). Ele aponta funções da “política de imagem”, sendo a primeira delas a “criação, produção e construção de Imagem Pública de atores”; a segunda consiste no ajuste entre “personagens reais a perfis ideais e expectativas dos públicos” e, a terceira função é a “administração, gerenciamento e controle da Imagem Pública” (GOMES, 2004, p. 278-282).

A preocupação com a imagem pública está cada vez mais presente na política contemporânea, às bases da política alinharam-se com as questões relacionadas à imagem. “A política de imagem, como dedicação primária ou suplementar, mobiliza toda a atividade política” (GOMES, 2004, p. 278). A função da política de imagem vai além de tentar construir uma imagem do ator político, ela busca manter essa imagem da esfera pública, assim conduzindo a formação e imagem conveniente aos propósitos particulares. Além disso, a política de imagem visa adaptar o ator político a determinados conceitos esperados pelos cidadãos. Não seria então uma imposição de uma imagem que se pretende, mas sim a adaptação dessa imagem no que a comunidade espera de um ator político.

Muitas vezes a busca de moldagens da imagem pública por meio da política de imagem, agenda de certa forma os meios de comunicação, sendo estes também um ator

essencial no processo de formação e de formação de imagens públicas. A Teoria da Agenda, apresentada por Maxwell McCombs (2004), afirma que todos os meios de comunicação, até os melhores elaborados, em sua escolha diária de produção selecionam o que é relevante para a sociedade ficar informada. Por estes motivos influenciam na percepção dos leitores ou expectadores. “Esta habilidade de influenciar a saliência dos tópicos na agenda pública veio a ser chamada da função agendamento dos veículos noticiosos” (McCOMBS, 2004 p. 18). Por isso o público utiliza as escolhas da mídia para se auto agendar.

Os públicos usam estas saliências da mídia para organizar suas próprias agendas e decidirem quais assuntos são os mais importantes. Ao longo do tempo, os tópicos enfatizados nas notícias tornam-se os assuntos considerados os mais importantes pelo público. A agenda da mídia torna-se, em boa medida, a agenda do público. Em outras palavras, os veículos jornalísticos estabelecem a agenda pública. Estabelecer esta ligação com o público, colocando um assunto ou tópico na agenda pública de forma que ele se torna o foco da atenção e do pensamento do público - e, possivelmente, ação - é o estágio na formação opinião pública (McCOMBS, 2004,p.18).

Assim sendo, a mídia torna-se um ator central no contexto da imagem pública, especialmente dos governos eleitos democraticamente, os quais dependem da mídia para legitimar suas ações e conquistar a opinião pública.

3. A comunicação no governo Milton Sander em Chapecó

Segundo Bedin (1996), a Administração Municipal de Chapecó durante o governo Milton Sander, entre 1989 e 1992, era composta por cerca de 2,2 mil servidores públicos. Além do prefeito e do vice, havia 10 secretarias municipais, com seis secretários. Já o Poder Legislativo era composto por 19 vereadores.

Bedin explica que o órgão responsável pela elaboração e pela implementação das políticas de comunicação era a Assessoria de Imprensa e Comunicação Social (AICS), cujo titular tinha status de secretário. O órgão pertencia ao staff do prefeito, integrando o gabinete do chefe do Poder Executivo e era ocupado por um profissional jornalista com formação superior em ciência humanas. Segundo ele, a Assessoria possuía as seguintes atribuições:

Coletar, redigir e transmitir aos meios de comunicação social, informações relativas aos interesses da administração pública; manter um sistema de arquivamento dos elementos usados para a confecção do material informativo, tanto divulgado quanto recebido; atuar no sentido de que exista perfeito relacionamento entre os órgãos da administração, tanto interna quanto

externamente, com meios de comunicação social e, a partir daí, com a opinião pública, visando à promoção do município; promover entrevistas ou encontros do interesse da administração municipal; elaborar boletins, programas de apresentações oportunas para a imprensa, rádio e televisão; atuar, emprestar apoio e colaboração aos demais órgãos da administração por ocasião dos atos e solenidades públicas; planejar e executar campanhas institucionais ou de interesse público no âmbito da administração municipal; manter-se atualizada sobre notícias, temas, assuntos ou outras divulgações que interessem a administração municipal; registrar fotograficamente os acontecimentos e ventos municipais (BEDIN, 1996, 34 e 35).

A partir dessas atribuições, conforme Bedin, a AICS executava um mix de atividades jornalísticas, de relações públicas, de propaganda e de publicidade, além da representação protocolar do chefe do Executivo Municipal. O objetivo da assessoria era “manter a população informada das ações do governo, substituir a crítica sistemática das lideranças políticas, econômicas e comunitárias e, em especial, dos jornalistas, pelo diálogo e pela cooperação” (BEDIN, 1996, p. 38). Além disso, o setor buscava captar, selecionar, interpretar e responder os anseios da comunidade: “o fim último da Assessoria é conquistar a aprovação da administração pela população” (BEDIN, 1996, p. 39).

Percebe-se, neste caso, a presença de elementos da comunicação pública e da comunicação política entre as finalidades da Assessoria de Comunicação do Governo Sander, mas com destaque para os elementos políticos no que tange a conquista da opinião pública. Bedin denomina a análise da assessoria como um “furor noticioso”, pois segundo ele, um relatório de 1995 mostra uma produção anual de 2.100 press-releases, 12 entrevistas coletivas e 2.010 entrevistas individuais mediante o atendimento de 2,1 mil jornalistas na assessoria de Imprensa. Quanto à produção fotojornalística, foram 2,3 mil fotografias aproveitadas por 35 órgãos (BEDIN, 1996). O relatório do estudo aponta ainda que 84% dos materiais foram utilizados pelos meios de comunicação.

Se por um lado os dados refletem um desempenho positivo do governo e de sua assessoria, demonstra uma relação de dependência dos veículos acerca das informações enviadas pelo poder público municipal. Um aspecto que, por si só, aponta a mídia como uma importante aliada do governo Sander na construção de sua imagem pública. Entre os veículos estão o único periódico diário impresso da época – o Diário da Manhã, objeto desta análise.

4. A exposição do Governo Sander nas capas do Diário da Manhã

A presente pesquisa identificou 206 capas do jornal Diário da manhã correspondentes aos quatro anos do governo Milton Sander em Chapecó-SC, entre os anos

de 1989 e 1992. Deste total, 121 (58,7%) apresentaram informações do governo e foram objeto de análise de conteúdo.

Os conteúdos foram categorizados em cinco temas (políticas públicas; gestão municipal; obras; evento/agenda; política-partidária) e 23 subtemas. Em relação aos temas com maior frequência de publicação, houve um equilíbrio entre Gestão Municipal (33,1%), Políticas Públicas (28,9%) e Obras (27,3%). Em menor escala aparecem Eventos (7,4%) e Política Partidária (3,3%).

Com relação ao tema Gestão Municipal, que corresponde a 33,1% dos conteúdos, há predominância de informações sobre pautas administrativas e organizacionais. Isso ocorreu especialmente no primeiro ano de gestão, quando o governo Sander explorou várias pautas administrativas com caráter crítico à gestão anterior, no sentido de apontar fragilidades e desconstruir a imagem pública do seu antecessor, ao mesmo tempo que buscava construir a sua imagem positiva de gestor junto à opinião pública.

Com relação à temática Políticas Públicas, presente em 28,9% dos conteúdos analisados, entre os principais assuntos (sub-temas) abordados destaca-se a saúde em maior proporção, além de outras áreas em menor proporção como educação, infraestrutura e transporte coletivo. A ênfase em conteúdos dessa temática se deu especialmente no segundo ano de governo, em 1990.

Uma situação interessante se observa no tema Obras, que corresponde a 27,3% dos conteúdos do governo presentes nas capas do Diário da Manhã, especialmente nos últimos dois anos de governo. Destacam-se, neste caso, principalmente informações sobre obras de infraestrutura urbana e rural, além de obras na área de educação e saúde.

Uma das análises realizadas diz respeito ao tipo de exposição do governo nas capas: 61,2% dos conteúdos foram considerados favoráveis ao governo; 24% desfavoráveis; e 14,8% neutros. O tema Obras é o que teve o maior número de conteúdos favoráveis ao governo (22,3%), seguido de Políticas Públicas (15,7%) e Gestão Municipal (15,7%). Por outro lado, Gestão Municipal aparece como o tema que apresentou a maior quantidade de informações desfavoráveis ao governo, com 12,4%, especialmente em função de várias disputas e reivindicações envolvendo o governo e os servidores públicos municipais, que realizavam paralisações e manifestos.

Outro aspecto analisado foi a presença do prefeito nas manchetes, textos de apoio e imagens. Nas manchetes, Sander aparece em 23,1% delas. Destes conteúdos, 71,4% foram favoráveis ao governo. Já nos textos complementares à manchete, seu nome é citado em

48,8% deles. Dos conteúdos em que o governo foi notícia, observa-se que em 41,3% havia imagem, sendo que em 32,2% delas a imagem era do prefeito Milton Sander. Tal exposição contribui para exposição do administrador e a construção da sua imagem pública, pois segundo Gomes (2004), o espaço que os políticos têm na mídia constitui-se condição essencial deste processo.

Além disso, 69% das imagens presentes nas capas foram favoráveis ao governo, 11,3% desfavoráveis e 19,7% neutras. Os temas que mais tiveram destaque em imagens foram Obras (38%), seguido de Políticas Públicas (28,2%) e Gestão Municipal (21,1%).

5. Considerações finais

Com a pesquisa, é possível identificar uma linha do tempo das ações predominantes e que tiveram maior exposição do governo Sander nas capas do Diário da Manhã. Percebe-se que o início do governo se concentrou em questões burocráticas e administrativas, incluindo o desgaste do governo anterior, enquanto o segundo ano deu lugar a ações mais propositivas em políticas públicas, como saúde e educação, fechando os dois últimos anos com a predominância de conteúdos relacionados a obras de infraestrutura. A análise demonstra, portanto, que o governo Milton Sander foi retratado nas páginas do Diário da Manhã com uma atuação predominantemente desenvolvimentista, ou seja, priorizando obras em diferentes segmentos, especialmente em infraestrutura.

Das 206 capas analisadas, em 121 delas (58,7%) o governo de Sander esteve na capa, sendo que 61,2% dos conteúdos foram favoráveis ao governo. Também percebe-se que nas manchetes, textos e imagens, em sua maioria o governo e o prefeito tiveram visibilidade importante e favorável. Considera-se, portanto, que o jornal Diário da Manhã era um aliado importante no processo de construção da imagem pública do governo e da própria figura do prefeito Milton Sander, que posteriormente seguiria sua carreira pública, ocupando outros cargos, entre eles o mandato de deputado estadual por Santa Catarina, entre 1999 e 2003.

Referências bibliográficas

BALDISSERA, Rudimar. **Significação e comunicação na construção da imagem-conceito**. Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos, Unisinos, X (3): 193-200, set/dez, 2008.

BEDIN, Marcos Antônio. **As práticas Comunicacionais das Prefeituras do Oeste de Santa Catarina**. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Metodologia do Ensino Superior em Comunicação Social. Instituto Metodista de Ensino Superior (IMS) / Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Chapecó, 1996.

DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

MCCOMBS, Maxwell. **A Teoria da Agenda: a mídia e a opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2009.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Tratado de comunicação organizacional e política**. 1. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Marketing político e governamental: um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação**. São Paulo: Summus, 1985. TORQUATO, Gaudêncio. Tratado

WEBER, Maria Helena. **O estatuto da Imagem Pública na disputa política**. ECO-Pós, v.12, n.3, setembro-dezembro 2009, p.11-26.

WEBER, Maria Helena. Imagem Pública. In: RUBIM, Albino (Org.). **Comunicação e Política: Conceitos e Abordagens**. Salvador: EDUFBA/ Editora UNESP, 2004, v. C741, p. 259-308.