



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL

RENATO MARTINS LEITÃO

AS 5 DIMENSÕES DA GESTÃO PÚBLICA NOS EMBATES DE OPINIÃO PÚBLICA:  
UMA PROPOSTA DE FRAMEWORK

JOÃO PESSOA  
2019

RENATO MARTINS LEITÃO

AS 5 DIMENSÕES DA GESTÃO PÚBLICA NOS EMBATES DE OPINIÃO PÚBLICA:  
UMA PROPOSTA DE FRAMEWORK

Dissertação apresentada como trabalho a compor o conjunto de requisitos para obtenção do título de mestre referente ao PGPCI- Programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Linha de pesquisa: Gestão Governamental e Social.

Orientador: Prof. Dr. Francisco José da Costa.

JOÃO PESSOA  
2019

RENATO MARTINS LEITÃO

AS 5 DIMENSÕES DA GESTÃO PÚBLICA NOS EMBATES DE OPINIÃO PÚBLICA:  
UMA PROPOSTA DE FRAMEWORK

Dissertação apresentada como trabalho a compor o conjunto de requisitos para obtenção do título de mestre referente ao PGPCI- Programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Linha de pesquisa: Gestão Governamental e Social.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Francisco José da Costa  
Orientador - Universidade Federal da Paraíba

---

Fabiana Gama

---

Patrícia Mesquita

---

Flávio Perazzo

---

Deus, meus pais, exemplo empírico de todas as virtudes que vi manifestadas neste planeta. Minha família, meu filhotão Pedro Renato, minha amada esposa, Cecília, que em tudo ombreou comigo, muitas vezes, incansavelmente sendo minha Atlas... Meu doutor de vida e as vezes até orientador, Franzé Costa. Meu colega parceiro de PGPCI e de ideais Carlos Endrigo. Ao acaso, que soberano, sempre pode se equivaler a sorte, e como em tudo na vida, também é uma forma de benção divina. Uma das línguas de Deus.

## **AGRADECIMENTOS**

“Alguns homens veem as coisas como são, e dizem ‘Por quê?’ Eu sonho com as coisas que nunca foram e digo ‘Por que não?’” (Geroge Bernard Shaw)

## RESUMO

O presente trabalho intenciona comprovar a importância visceral que os embates de Opinião Pública (OP) têm para influenciar diretamente os aspectos concernentes à Gestão Pública (GP) na conjuntura da democracia, seja nas suas decisões, nas escolhas de seus agentes ou no agendamento das prioridades. As ações, os planejamentos, as relações com outras instituições, o terceiro setor e os poderes da república, todos passam, cada vez mais em termos qualitativos, por elementos que se conformam em disputas de narrativas cada vez mais acirradas. Tal contexto resulta da busca pela hegemonia da adesão popular em algum nível. Tentou-se provar que esta busca de legitimidade social pelo agente público deve se dar permanentemente para que ele logre o êxito almejado. Tais aspectos ocorrem num momento em que as informações estão cada vez mais rápidas pelas vias digitais, meio este que lhes possibilitam uma maior fluidez e pluralidade. A informação, tida como matéria-prima é bastante importante nesta batalha, razão por que mereceu toda a atenção ao longo desta pesquisa, levada a cabo mediante um olhar de Marketing Governamental com vista a aperfeiçoar os procedimentos usados nesses embates, a partir do que o estudo do caso indicar. A informação pode ter, no *marketing*, elementos que gerem inspiração para a constituição de um modelo genérico de maneira a poder se tornar um instrumento útil de valor mais vasto. Tal modelo pode fornecer um *framework* capaz de ser guia para o que se pretende mostrar como sendo uma necessidade do setor público quando o assunto for a gestão desta condição da democracia. Em outras palavras; propiciar um manual que permita o pensar em termos de gestão dos embates de Opinião Pública da maneira mais eficaz e científica possível. Com estas considerações, as teorias clássicas importantes da ciência política e comunicação social fundamentarão a problemática da Opinião Pública para conduzir as sugestões gerenciais de ordem prática voltadas para a rotina da administração pública. Portanto, nossa hipótese busca afirmar que a Opinião Pública deve ser concebida como um fator intangível das questões administrativas no sistema político moderno que merecem uma atenção equivalente aos setores tangíveis da ação do gestor público. Com essa abordagem, optou-se por denominar esse panorama de interligações deste estudo como sendo um “Fator Opinião Pública”. Um fator que se dá por meio de 5 dimensões, que são os terrenos com motivos e regras específicos a partir dos quais ocorrem esses embates afetos à seara da Gestão Pública. Finalmente, por meio de um estudo de caso pormenorizado, procurou-se provar que são necessárias técnicas gerenciais para lidar com estas 5 dimensões nas quais essas disputas ocorrem, a saber: A Dimensão de embates Administrativos; a de embates Políticos; a referente às disputas Eleitorais; as que envolvem Crises de Imagem e, por último, os embates que tratam da Reputação do Gestor.

Palavras-chave: Fator Opinião Pública. Gestão Pública. Marketing Governamental. Framework. Marketing no Interesse Público. Teoria da Agenda. Teoria da Espiral do Silêncio.

## ABSTRACT

The present work intends to prove the visceral importance that the clashes of Public Opinion have to directly influence the aspects concerning Public Management in the conjuncture of democracy. Be it in your decisions, in the choices of your agents, in the scheduling of priorities. From actions to planning, as well as the relationship with the other institutions, the third sector, and the powers of the republic, they increasingly pass in qualitative terms, through elements that conform as a result of these increasingly fierce narrative disputes. That are given by the pursuit of hegemony of popular membership on some level. We try to prove that this search for social legitimacy by the public agent must take place permanently in order to achieve the desired success. And all these observed aspects occur at a time when information, through digital channels, is becoming faster, cheaper to disseminate and very fluid and plural. Information as an important raw material of this battle is a concern that we will have throughout this research, with a Governmental Marketing view to improve the procedures used in these clashes, based on what the case study indicates. It may have elements in it that generate inspiration for the constitution of a generic model in order to become a useful instrument of wider value. That provides a framework that can guide what we understand to be a public sector need to manage this condition of democracy. In other words; provide a manual that allows thinking in terms of managing public opinion clashes as effectively and scientifically as possible. With these considerations, we will use important classical theories of political science and media that address the problem of Public Opinion to support practical management suggestions for the routine of public administration. Therefore, our hypothesis seeks to affirm Public Opinion as being an intangible factor of the administrative issues in the modern political system that still deserve equivalent attention to the tangible sectors of the public manager's action. With this approach we chose to call this panorama of interconnections of our work the 'Public Opinion Factor'. A factor that occurs through 5 dimensions, which are the lands with their motives and rules where these clashes pertinent to the field of Public Management occur. Finally, we aim, through a detailed case study, to prove that management techniques are needed to give you the 5 dimensions in which these disputes occur. They are: The Dimension of Administrative Clashes; that of political clashes; the one concerning the electoral disputes; those involving Image Crises and lastly, the clashes that deal with Manager Reputation.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01-</b> Fundamento do modelo a ser proposto .....	23
<b>Figura 02</b> – 5 Dimensões dos embates de OP na GP .....	24
<b>Figura 03</b> – Teorias da OP como defesa da democracia .....	28
<b>Figura 04</b> – Sustentação do voto não racional.....	42
<b>Figura 05</b> – Teoria da Conversação de Tarde.....	45
<b>Figura 06</b> – Engenharia Social de Lippmann .....	47
<b>Figura 07</b> – Transferência de saliência.....	51
<b>Figura 08</b> – Clima de Opinião e mídia .....	56
<b>Figura 09</b> – Relação Gestão Pública e Opinião Pública no <i>framework</i> .....	68
<b>Figura 10</b> – Vantagens dos bens de informação em livre mercado.....	70
<b>Figura 11:</b> Outdoor – O deputado Gervásio Maia votou contra.....	97

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01:</b> Quadro de teorias que McCombs entende ter superado.....	52
<b>Quadro 02:</b> Os critérios das Teorias de OP a ser usado como parâmetro para validar a dimensão .....	72
<b>Quadro 03:</b> Principais atores em disputa .....	78
<b>Quadro 04:</b> Valência e visão global do portal Clickpb .....	82
<b>Quadro 05:</b> Valência e visão global do portal PBagora .....	86
<b>Quadro 06:</b> Valência e visão global do Portal Jornal da Paraíba .....	89
<b>Quadro 07:</b> Relação entre as técnicas e escolhas de narrativas.....	104

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1.1</b>	<b>Recortes temáticos e justificativas</b> .....	16
<b>1.2</b>	<b>Questões de pesquisa e objetivos</b> .....	22
<b>1.3</b>	<b>Estrutura do trabalho</b> .....	24
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	26
<b>2.1</b>	<b>Sociedades não democráticas</b> .....	27
<b>2.2</b>	<b>O comunicar e a Opinião Pública na história das ideias</b> .....	29
<b>2.3</b>	<b>O Marketing aplicado à política</b> .....	34
2.3.1	Dilemas do <i>Marketing</i> político e o fator OP .....	42
<b>2.4</b>	<b>Teorias sobre o fator Opinião Pública</b> .....	44
2.4.1	Gabriel Tarde como precursor de uma teoria da OP .....	44
2.4.2	O pessimismo de Lippmann.....	46
2.4.3	A agenda confirmada .....	50
2.4.4	A teoria da espiral do silêncio .....	55
2.4.5	A democracia, o marketing e os desenhos das teorias de OP .....	60
<b>2.5</b>	<b>Resumo do capítulo</b> .....	68
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	71
<b>3.1</b>	<b>Estrutura geral da pesquisa</b> .....	71
<b>3.2</b>	<b>O método de estudo de caso</b> .....	73
<b>3.2</b>	<b>O caso – a dimensão do fator OP em seus embates de caráter administrativo</b> .....	74
<b>4</b>	<b>DIMENSÃO DE EMBATE DE OPINIÃO PÚBLICA DE CARÁTER ADMINISTRATIVO: UM ESTUDO DE CASO</b> .....	76
<b>4.1</b>	<b>O caso: a permuta de terrenos para a construção da nova Acadepol e o Shopping Mangabeira entre 2011/2012</b> .....	76
4.1.1	Os principais atores envolvidos.....	77
4.1.2	As características das mídias escolhidas.....	79
<b>4.2</b>	<b>Considerações sobre o quadro de valência geral por mídias</b> .....	80
4.2.1	Valência e visão global do portal Clickpb .....	82

4.2.2	Valência e visão global do portal PBagora .....	86
4.2.3	Valência e visão global do Portal Jornal da Paraíba .....	89
<b>4.3</b>	<b>Análises das 3 fases mais significativas deste embate .....</b>	<b>91</b>
4.3.1	Fase 1 – O período do embate na AL: O lançamento da ideia, sua receptividade na sociedade e a votação na AL. Junho-Julho-Agosto/2011 .....	92
4.3.1.1	<i>O Embate do mês de Junho – A tentativa frustrada de votar sem fazer alarde .....</i>	<i>93</i>
4.3.1.2	<i>O Embate no mês de Julho – O início da virada .....</i>	<i>94</i>
4.3.1.3	<i>O embate no mês de agosto – Processo de aprovação na Assembleia Legislativa .....</i>	<i>95</i>
4.3.2	Fase 2 – O período de embate no TCE: A suspensão imposta pelo TCE até sua revisão de posição. SETEMBRO de 2011 até julho de 2013 .....	98
4.3.2.1	<i>O embate no mês de Setembro – Os percalços no TCE .....</i>	<i>98</i>
4.3.2.2	<i>O embate no restante do ano de 2011 até sua resolução definitiva pelo TCE em Julho de 2013 .....</i>	<i>100</i>
4.3.3	Fase 3 – O período de embate no TJPB: as Ações Populares e as críticas ao processo de construção. Fevereiro de 2012 a fevereiro de 2013 .....	101
<b>4.4</b>	<b>Síntese das técnicas envolvidas nos parâmetros das teorias clássicas do fator OP .....</b>	<b>104</b>
<b>4.5</b>	<b>O Ethos dos principais atores envolvidos .....</b>	<b>105</b>
4.5.1	O Ethos das oposições .....	105
4.5.2	O Ethos do gestor e da gestão estadual .....	106
<b>4.6</b>	<b>Recomendações para a gestão do fator OP na dimensão de embates administrativos .....</b>	<b>107</b>
<b>4.7</b>	<b>Relação dessa dimensão com as outras .....</b>	<b>108</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>110</b>
<b>6.1</b>	<b>Análise dos objetivos .....</b>	<b>110</b>
<b>6.2</b>	<b>Impactos teóricos .....</b>	<b>113</b>
<b>6.3</b>	<b>Impactos práticos .....</b>	<b>114</b>
<b>6.4</b>	<b>Limitações e sugestões .....</b>	<b>116</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>118</b>
	<b>ANEXO A - SUGESTÃO DE 4 ESTUDOS DE CASO PARA PESQUISAS EMPÍRICAS QUE CONFIRMEM SUAS RESPECTIVAS DIMENSÕES HIPOTÉTICAS DA GESTÃO DO FATOR OPINIÃO PÚBLICA E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>121</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Interessa, neste trabalho, compreender como o conceito de Opinião Pública pode ser um fator intangível relevante na Gestão Pública (FILENGA; ALVES, 2011). Tomado como um conceito sobre os aspectos subjetivos que explicam a participação popular por meio de seus juízos sobre a sociedade que a forma como um todo, em geral vinculado ao nível de liberdade da sociedade civil de se posicionar sobre si mesma. Neste contexto, a Opinião Pública reveste-se a partir de uma forma organizativa. Partindo desta premissa mais consolidada, estudaremos as nuances empíricas a partir das quais ela interfere nas decisões dos agentes políticos, notadamente quanto à rotina do ato de escolher, cujo arcabouço envolve a função de gerir até os anseios por inovações na Gestão Pública através de mecanismos diferentes dos empregados na gestão privada.

O leque de associações entre a influência privada na Gestão Pública é potencialmente amplo, partindo do *marketing* eleitoral (BURGUETE, 2004) e do seu uso na busca pelo voto, chegando até a condução bem sucedida dos modelos de gestão propostos por seus atores, os gestores em competição pela aprovação popular. Por isso, envolve também a preocupação com a reputação e a legitimação permanente do gestor e sua gestão e, por fim, um eficaz e potente guia de ação durante crises de imagem e embates político-administrativos mais agressivos que surgem circunstancialmente. Daí a necessidade de pesquisar as possíveis dimensões que empiricamente essa influência exija medidas gerenciais do campo do *marketing*.

Diante da multiplicidade de possibilidades afetas à relação havida entre a Opinião Pública e a Gestão Pública, aventamos, nesta pesquisa, a hipótese de serem cinco as dimensões em que essa influência ocorre diretamente e requer um constructo teórico que possa direcionar a construção de técnicas práticas para melhor articular essa relação. Tanto da parte do gestor como por parte do corpo profissional que lastreia sua atividade. Nivelando por igual às preocupações gerenciais dos aspectos tangíveis, em setores como saúde, obras e trânsito, por exemplo, com esse aspecto intangível da gestão, que é a opinião popular do cidadão-usuário.

Entendemos serem essas as cinco dimensões: a dos embates políticos (narrativas mais ideológicas e utópicas); a das disputas eleitorais; a voltada para a reputação do gestor (credibilidade); a dimensão ocupada com as Crises de Imagem (um episódio constrangedor para o líder) e, finalizando, a dimensão que trata dos embates de caráter administrativo (as

escolhas de rotina da gestão). Analisaremos melhor essa nossa hipótese ao longo do estudo, no entanto, só pesquisaremos aprofundadamente por meio de um estudo de caso extenso, esta última sobre os embates administrativos. Dimensão esta que, como demonstraremos, é o pilar central das outras e que, em sendo confirmada, apontará o caminho para delinear as outras.

Obviamente, preliminarmente nos caberá demonstrar a existência, validade e extensão dos embates de Opinião Pública, seus estudos e teorias. Embora haja consenso entre grandes pensadores sobre o fato de que, nas democracias modernas, normalmente com economias mais desenvolvidas e com certa liberdade de mercado, existe uma grande disputa pela formação de uma Opinião Pública (que chamaremos também à frente pela sigla OP), não somente das disputas entre empresas privadas concorrentes, mas também de uma dada forma de gestão ou um estilo de pensar a atividade pública, num dado momento histórico, na busca de justificar uma decisão que esteja na pauta.

Essa relação dinâmica entre as decisões próprias do fazer gestão com a necessidade de sensibilização do público no âmbito da administração pública de cunho democrático oportunizou denominarmos nossa investigação como análise das possíveis dimensões citadas nas quais elas que se manifestam na administração pública como o “Fator OP”. Ou seja, os elementos para a nossa hipótese estarão precisamente na análise que possa comprovar, empiricamente, que há a possibilidade de gerenciamento deste fator com respaldo nas teorias clássicas da comunicação e outras ciências, como a política.

Este embate constante sobre a hegemonia da valorização do público em geral sobre um tema e sua mecânica constitutiva ensejou diversas teorias que se devem levar em conta, haja vista que nascem com base em informações de fontes e pesquisas diversas e embasam o papel dos instrumentos formativos da comunicação geradora das opiniões, isso desde as conversas das mais simples entre duas pessoas até as mais sofisticadas formações de grupos de interesse, ou mesmo assembleias decisórias (como as eleições) e as tecnologias usadas para a disseminação da informação nestes meios. Tudo que tiraremos destas teorias decorrerá da tentativa de decifrar como melhor interpretar esse Fator OP no âmbito do setor público.

Essa nossa opção de restringir o entendimento da OP em nosso objeto de estudo decorre da necessidade de se fixar um ponto de partida para a ação política bem como toda a extensão administrativa que esse pensamento impõe. Deve-se compreender, portanto, as formas da pauta e da agenda sob as quais esses debates ocorrem com vistas a melhor estudar como se dá a gênese da OP no aspecto político-administrativo, notadamente como as

informações fluem e como são ativas quanto à tomada de decisões. A partir disto, é possível depreender uma noção acerca de como as pessoas se nutrem dos fatos e ideias absorvidas pela mídia (agentes de comunicação de massa), e como, a partir dessa influência, poder-se-á descobrir se há um melhor refinamento acerca de suas posições decorrentes das escolhas e em nível de engajamento (TARDE, 2005).

Para os autores clássicos do tema, como Tarde (2005), Lipman (2008), McCombs (2004) e Noelle-Neumann (2017), a grande mídia tinha até há pouco tempo, quase que exclusivo controle da agenda dos debates públicos até o início do século (desde os tempos do rádio), notadamente quanto à seleção e ênfase de notícias em destaque. O advento das redes sociais pode ou não afetar essa ordem vertical de cima pra baixo, posta pelo *status quo ante*.

A internet, barateadora da disseminação do produto “notícia”, pode assim criar novos canais com fóruns que: ou dão novas interpretações e usos que, ou se ligam a interesse dos patrocinadores ou do próprio poder político que está no governo e maneja fortes recursos publicitários (LIPMAN, 2008); ou, ao contrário, ela pode pluralizar temas capazes de ampliar a democracia e suas formas de ação, seja nos processos eleitorais, ou em novas formas de ação cidadã. Neste prisma, devemos levar em conta a interação que há entre o gestor e o aumento das formas de avaliação do cidadão.

Porém, mais que só canal de informação, a tecnologia digital pode criar inúmeras ferramentas de gestão capazes de aproximar o cidadão e o gestor, de modo que tanto pode haver contribuições no âmbito do processo de formação da OP, quanto no das informações noticiosas em geral. Este é o complexo conjunto de possibilidades a ser perscrutado com vistas a encontrarmos, ao menos, a dimensão de embate do Fator OP de caráter administrativo de forma concreta e inequívoca a fim de recomendar práticas para uma boa gestão, bem como elementos que comprovem os indícios da existência das outras por suas interações e pelas técnicas complementares que tencionamos identificar na pesquisa.

Para esse estudo, os veículos de comunicação em suas etapas e complexidade tratadas nas teorias da OP, serão nossas bússolas para que possamos constatar o fato de que a Gestão Pública (GP) deve lidar, inexoravelmente, com a Opinião Pública, a qual tem mais relevância nas democracias. A partir daí, será possível manejarmos bem essa relação com técnicas estruturadas adequadas, a fim de que se possa contribuir com a criação de uma sinergia de evolução positiva em busca, tanto de melhorias da GP, quanto de incrementos na ação cidadã visando à coesão social.

## 1.1 Recortes temáticos e justificativas

Nesta subseção, tentaremos comprovar o caráter universal da relação entre OP e as decisões do poder político, haja vista existirem registros ao longo da História segundo os quais, mesmo em sistemas políticos não republicanos – como nas monarquias europeias –, os conselheiros da corte dos absolutistas chamavam a atenção para a preocupação com o poder invisível das massas. Maquiavel, por exemplo, advogava que o monarca não devia se ausentar das massas, mas saber apresentar-se a elas corretamente.

Ainda na idade moderna, outro humanista menos conhecido, mas igualmente preocupado com a arte do comunicar como forma de controle social, foi o italiano Accetto (2001) em sua obra máxima *Da Dissimulação Honesta* (Século XVII). Esse autor avaliou a legitimidade do ato de opinar, em termos estratégicos de relação de poder, tanto no impedimento imposto pela Igreja de não se poder “mentir” nas confissões, e da parte do rei, de não poder ser contrariado. Restando a corte e aos fiéis se valerem da “Dissimulação Honesta” que seria ocultar e silenciar sobre o que o contexto à época não tivesse convergência “sensível” para a publicização por parte do indivíduo de suas opiniões sobre os deveres dos religiosos e o dos políticos administrativos.

Logo, num estado que favorece uma situação na qual não se pode mentir e nem falar uma verdade crítica, temos confirmadamente o silêncio como um estatuto e forma de relação social consuetudinária. Era, claramente, uma postura reacionária, conservadora do estamento social, mas legitimada culturalmente aos cânones do poder que se retroalimentava nisto: O silêncio. O “silêncio” tido como categoria, já se demonstra como forte indício da mecânica formativa da OP, que tentaremos esmiuçar neste trabalho.

Ambos os pensadores citados certificam que a preocupação com a comunicação da sociedade em geral sempre precisou de técnicas de gestão em caráter mais ou menos formalizados. Nobert (1990) discorre ainda mais especificamente sobre essas técnicas de condicionamento social, ao versar sobre a evolução dos costumes humanos, sobretudo no absolutismo europeu, comprovando como até a hierarquia definia quem e quando se podia falar; trata-se, pois, de uma etiqueta da fala e do comportamento aceitável, como subproduto das relações de poder.

O processo civilizador teria, então, como forte apelo, a diferença de *status* entre os cidadãos; do culto formulador e sabedor das regras, aos membros civilizados, mais evoluídos que a plebe, só que, no entanto, sem o “conhecimento” pleno das regras. Esta cultura



estimulava o esmero de todos em seguir regras, a etiqueta para o *status* os faziam absorver o que lhes diziam os “cultos”.

Importa, em Norbert, agregar aqui sua lição de que o comportamento servil dos mais chegados ao reino, condicionado pela moda imposta e artificialmente constituída por manuais na época, ou seja, formalizados. Como o que é polido à mesa de jantar, o ideal de educado nos gestos e tom de voz, o mito do *gran fino*. Tudo isso compreendia parte da disciplina que servia a uma estrutura de poder e submissão propiciadora de concentração de decisões no âmbito da vida coletiva, o que hoje entendemos, analogamente, como governança pública. Assim, percebe-se ter havido uma substituição do primado comunicativo da etiqueta pela informação geral sobre as coisas “relevantes” da realidade social, o que ocorreu a partir da anuência do público sobre as leis em geral.

Observa-se, então, que a civilização é fruto de um processo cultural, com modelos políticos em constante mudança, inclusive quanto à sua forma de comunicação para a formação da OP. Como antes, no velho mundo, onde as missas para vassallos e os encontros e festejos na corte eram importantes “fóruns” formativos de OP.

Consideramos o passado para embasar o nosso recorte temporal restrito ao período das modernas sociedades democráticas, de modo que, para nossa pesquisa, interessa a importante evolução dos meios de comunicação (que se deu, sobretudo no século XX e XXI, tendo dois saltos com a televisão e a internet), e suas interações com a democracia surgida em processo evolutivo com estas. Democracia aqui, deve ser entendida como sendo o sistema em que a busca de pluralidade permite o surgir de inúmeras teorias de comunicação de massa com suas devidas teleologias, sejam ideológicas, religiosas, comerciais, ou mistas como o são na maioria das vezes.

No entanto, mesmo diante de uma gama de disciplinas que abordam o tema, como veremos à frente, não deixaremos de enfatizar o caráter pragmático de nosso trabalho em propor um modelo de GP voltado para a elevação da importância da gestão do Fator OP. Neste contexto, deve-se considerar foco empírico o estágio atual destas questões, justamente por considerar que não só os meios de comunicação, como também os modelos de democracia se alteraram no tempo. Tal análise buscará conciliar os recursos teóricos do *Marketing* priorizando as tentativas de construção de uma “teoria da OP” segundo os recortes citados.

Essas teorias pressupõem, em geral, a forma como se manifesta o poder de geração de uma pauta pública, ou agenda – que os meios de comunicação de massa detêm – para, a partir desta premissa, observar as consequências políticos-culturais da sociedade de massa proferida

pelos mesmos meios.

Nosso roteiro teórico nevrálgico passará das impressões advindas pelas influências comportamentais oportunizadas pela dita era de ouro do rádio, com as contribuições das pesquisas de Tarde (2005) e sua Teoria da Conversação. Depois, acostar-nos-emos em Lippmann (2008), que fala do advento das redes televisivas; ele foi um intelectual do jornalismo politicamente engajado e que profissionalmente foi assessor de diversos presidentes americanos nos permitindo ter clareza inequívoca de que gestão da OP é muito mais que só a clássica assessoria de imprensa ou mesmo um mero *marketing* político.

Lippmann (2008), em seu pessimismo, por acreditar na dificuldade de emissão de verdades completas nos noticiários, nos deixa claro o entendimento de que a conjuntura ampla da GP por ele vivenciada, requer o entendimento de que as técnicas usadas em diversos momentos no trato para com as disputas pela hegemonia da OP, por terem objetivos e momentos distintos, como o da busca do voto à manutenção da reputação, campanhas educativas e mesmo propagandas de guerra, se combinem como em *framework* para obter um guia de orientação ao êxito da gestão de forma contínua e integrada em seus aspectos. Legitimando nossa hipótese.

Elevar a importância da gestão do Fator OP na Gestão Pública, provavelmente pode superar as limitações alienadoras que Lippmann (2008) enxergou e que hoje persistem, sobretudo onde não há plena liberdade comercial e de imprensa. Para atingir este objetivo, teremos a necessidade de combinarmos os níveis de liberdade político-econômica com as técnicas de *marketing* governamental teoricamente identificadas no bojo desta pesquisa.

Esta conjuntura ocidental de livre comércio pode permitir isso, pois, com sua disputa mais intensificada nos meios de comunicação – o que ficou marcado pelo surgimento da televisão quase onipresente nos lares – propiciou que Maxwell MacCombs, pensador da comunicação social “carimbasse” sua Teoria da Agenda. Tal teoria foi feita de maneira mais empírica, ou seja, o autor realizou um conjunto de pesquisas comprobatórias que mediram, a partir de diversos ângulos, a influência entre o que é pautado pela mídia e o que de fato chega acerca das conversas, da cultura e das atitudes das pessoas em geral. Essa interligação de condicionamento de comportamento pela “Teoria da Agenda” abre um leque amplo de possibilidades.

Por fim, será de vital importância estudarmos a teoria da Espiral do Silêncio, da cientista política alemã Noelle-Neumann (2017), e suas explicações sobre a forma como as questões psicossociais iluminam este poder de agendamento da mídia, tais como o fator

Isolamento e o poder de silenciamento da OP pelo fenômeno do Clima de Opinião. Com os elementos que ela nos fornece, poderemos pensar tecnicamente a partir destes conceitos para o aperfeiçoamento da democracia e da GP, aspectos que integram o objeto de nossa dissertação.

O nosso caminho envolve identificar os *stakeholders* das disputas pela hegemonia política da OP, suas convergências e divergências e a própria disputa de agenda intermídia, visto que, com o surgimento das redes sociais, temos outro caminho a ser levado em conta no processo de agendamento e da nossa proposta de boa gestão do fator OP. Assim, uma de nossas indagações questiona se, pela diminuição dos custos dos bens de informação proporcionados pela internet, e seu conseqüente aumento da multiplicidade de manifestações e leituras sobre os fatos noticiosos podemos, nesta via, qualificar a democracia e mudar rotas de agendas dominantes do *mainstream* midiático. Como já citamos, essa nova era pode criar novas tecnologias sociais que evoluam as relações de poder.

Assim é imperativo levarmos em conta, na formulação de sugestões técnicas, a hipótese de que as redes sociais podem constituir forças de formação da Opinião Pública de forma autônoma, assim como um importante espaço de leitura e diagnóstico da OP (MESQUITA, 2018), haja vista as conseqüências políticas e administrativas, geradas a partir de movimentos partidários, até a condução de um determinado grupo com seu tema ligado ao poder, mesmo tangenciando o que possa ter sido focado nos meios de mídia tradicional. O nosso estudo de caso prezará pelos portais de internet além de uma grande mídia tradicional de massa.

Interessa-nos, portanto, quanto à relação de agenda intermédias, compreender suas congruências, interseções, suas comparações semióticas, divergências interpretativas e seus graus e formas de adesão social as quais são possíveis com o auxílio, inclusive, de instrumentos tecnológicos da era *big data* (softwares que capturam informações pessoais de uma infinidade de pessoas nas redes e as vendem para diversas finalidades comerciais e políticas). Para exemplificar tal fato, nesta pesquisa precisaremos do suporte da plataforma Alexa Internet, do grupo Amazon, que mede a audiência e os acessos dos sites do mundo inteiro e que ainda fornece rankings que servem de guias para a ação publicitária.

Acerca da captura, do tratamento e do uso dos dados capturados da internet, trata-se de um desafio que esse trabalho não aborda de forma plena, porém, tangencia seu alcance ou o pressupõe como forma de estabelecer o que é central nessa dissertação, de modo que possamos sugerir propostas para a GP considerando essas novas formas de captação do

sentimento geral de uma sociedade, mesmo sem que nos aprofundemos no assunto.

Em nossa abordagem empírica, dentro da ampla gama que o campo permite, consideramos que existem cinco dimensões do Fator OP que requerem atenção permanente do gestor; desta forma, teremos um único estudo de caso realizado. Como opção para fazer uma pesquisa aprofundada, capaz de apresentar amostragem e episódios amplos o suficiente para confirmar a validade concreta tanto da real existência do papel da OP nas decisões de gestão como, tentaremos provar a existência de uma dimensão e pontuar as possíveis relações existentes com outras dimensões que indiquem as novas pesquisas nesta hipótese de *framework*.

Seguem as cinco dimensões hipotéticas que, no estudo, podem comprovar um caso estruturante, de modo que tencionamos deixar uma compreensão genérica estabelecida: 1- a dimensão que enfoca as disputas de OP de caráter administrativo (eixo das outras, e por isso, como já dito, será a que pesquisaremos); 2- a que trata da Reputação do Gestor; 3- a dimensão Crise de Imagem; 4- as disputas de Caráter Político e, por último, 5- a dimensão dos embates dos Processos Eleitorais.

Para os casos que não analisaremos, deixaremos anexadas sugestões empíricas concretas de fatos históricos que podem confirmá-los, caso sejam analisados, de modo que serão detalhados, mesmo que só seja realizado o estudo aprofundando de um.

Para a pesquisa, selecionaremos veículos de imprensa de massa, considerando suas diferenças, quer por preferências políticas, quer por abordagem das notícias, quando, podendo ser notoriamente identificadas, como também estudaremos criticamente os resultados objetivos de gestão alcançados. Tudo se valendo das técnicas de Análise Crítica do Discurso.

A título de ilustração, em um dos casos que deixaremos em anexo – acerca do qual sugerimos análises posteriores para observar também a relação intermediária no trato da dimensão da Crise de Imagem – propomos o episódio conhecido como greve dos caminhoneiros (ocorrido em maio de 2018 no Brasil). Pensamos ser um caso ideal desta dimensão, justamente por descortinar o questionamento: quais atores tentaram agendamento, por qual interesse, tipo de mídia e que graus de sucesso atingiram? Neste caso, existe a vantagem significativa de se poder comparar os passos de cada lado em disputa com as pesquisas de opinião que foram feitas para a aferição do sentimento popular sobre a crise gerada pela greve. Perfazendo as condições de avaliação da relação de causa e efeito nas cenas episódicas dos atores.

O governo apresentou diversas versões oficiais, devidamente contra-argumentadas,

que tornaram este caso de disputa um bom exemplo para compreendermos como a reação do sentimento do público correspondia a uma ação de gestão e podermos analisá-lo qualitativamente. Supomos que aquele foi um cenário de curto espaço de tempo em que caminhoneiros e governo tinham que, necessariamente, lograr o apoio do público geral ao seu lado para saírem vitoriosos.

Na subseção que trata da metodologia, detalhamos o protocolo do estudo de caso com a dimensão que aprofundamos. Entendemos que ele servirá para todos os outros quatro estudos de caso no anexo, cujas justificativas têm roteiros equivalentes.

Utilizando o método qualitativo da Análise Crítica do Discurso, almejamos identificar o que essa relação de conflito pela hegemonia da OP ensina, de forma prática, sobre as possibilidades para que o gestor possa melhor balizar suas escolhas gerenciais.

Fazer isso é refletir com os elementos identificados nos casos, nas cinco dimensões dos embates de OP pela GP, a abstração teórica que melhor engendra respostas para: (1) qual ferramental analítico e que base teórica pode propiciar uma leitura permanente das prioridades do eleitor-cidadão, (2) do que deve ser mais bem explicado num ato de gestão e em qual tempo de execução de uma dada política pública e, ainda, (3) qual a combinação certa de mídia para que uma agenda da parte do governo seja mais simétrica ao conjunto estratificado da população (tudo isto sem cair na incidência comum da mera manipulação ou silenciamento).

Assim, o modelo (*framework*) proposto nesse trabalho pode ter função genérica de múltiplos usos a partir da mesma base experimental provida pelas categorias das teorias do Fator OP, nos diversos momentos que envolvem a relação: consultores; partidos políticos; gestores; gestão e cidadão com uma visão de incremento e não de sabotamento ou atrofiamento entre as partes. Tudo segundo o pressuposto de que a boa gestão do Fator OP pode ajudar uma boa Gestão Pública, convergindo para o sucesso nos confrontos eleitorais típicos da democracia. Parece, portanto, ser necessário que haja um guia, segundo premissas teóricas comuns, com uso estrito à GP em seus tempos diversos de utilidade para este fim de bom entendimento do papel do Fator OP e sua capacidade de contribuição mais qualitativa.

Por essa construção, reafirmamos que nossa dissertação é relevante, tanto quanto pertinente, à linha da Gestão Governamental do mestrado, por ter em conta que debater a participação cidadã e a qualidade dessa participação é a essência primeira que dá sentido à democracia, o ideal de cidadão ativo, consciente de deveres e direitos. Metas que pressupõem, cada vez mais, que a sociedade seja bem alimentada de informações verdadeiras, qualificadas

tecnicamente para uma boa interação, bem interpretadas pelos gestores para que, de fato, possam contribuir para uma cidadania capaz de fazer as escolhas corretas em suas diversas formas de manifestação.

Por tudo o que argumentamos anteriormente, fica claro que tentaremos atestar que as eleições, que são as mais conhecidas, não são a única forma em que a OP influencia a decisão dos gestores públicos. Por isso, este estudo tem, como hipótese, a percepção combinada do gestor sobre cinco dimensões, nas quais as preocupações eleitorais são apenas mais uma delas. É um importante instrumento de medição de êxito. Pensar assim é uma meta final plausível de se pressupor. Mas não é capaz de por si, gerar as técnicas corretas para cada uma das outras dimensões. Pensando nisso, discorreremos algo sobre o *marketing* eleitoral e suas técnicas que estão especificamente voltadas para a sua relação com o nosso framework, de modo a demonstrar a sua capacidade de resolutividade, logo, sua utilidade.

Nossa preocupação com o *Marketing* Eleitoral, na forma de um tópico específico, é resultado de um dilema entre o distanciamento relativo que as técnicas dos embates eleitorais têm para com a nossa dimensão escolhida, mas, no entanto, o reconhecimento de que há pertinência em se analisar questões como os tipos de voto no Brasil e o problema do “Voto não-racional” como sendo um obstáculo para a boa prática tanto do *marketing* político como o governamental e até, conseqüentemente, da boa gestão do Fator OP que aqui propomos. Para resolver este conflito e mostrar como a sua solução pode fortalecer nossa ideia de elevar as dimensões dos embates do Fator OP na GP, nas disputas e exercício do poder, optamos por tratar deste debate de forma detalhada.

Vejamos, sinteticamente, como se dará este processo: (1) a busca do gestor por uma boa reputação; (2) medidas tomadas em situações de crise quanto à imagem do governo; (3) os embates políticos partidários nos parlamentos (4) a análise dos atos administrativos sobre as escolhas imediatas de prioridades e (5) *marketing* eleitoral. Essas cinco dimensões mostram que a gestão do Fator OP pode fazer a Gestão Pública evoluir e, com ela, a democracia. Se bem estruturada e pensada de forma gerencialmente, ela há de se mostrar mais eficiente. Ressalte-se que é, na dimensão administrativa, que os efeitos positivos das políticas públicas emergem. Por isso, se bem executada, ela é o pilar de sustentação das outras.

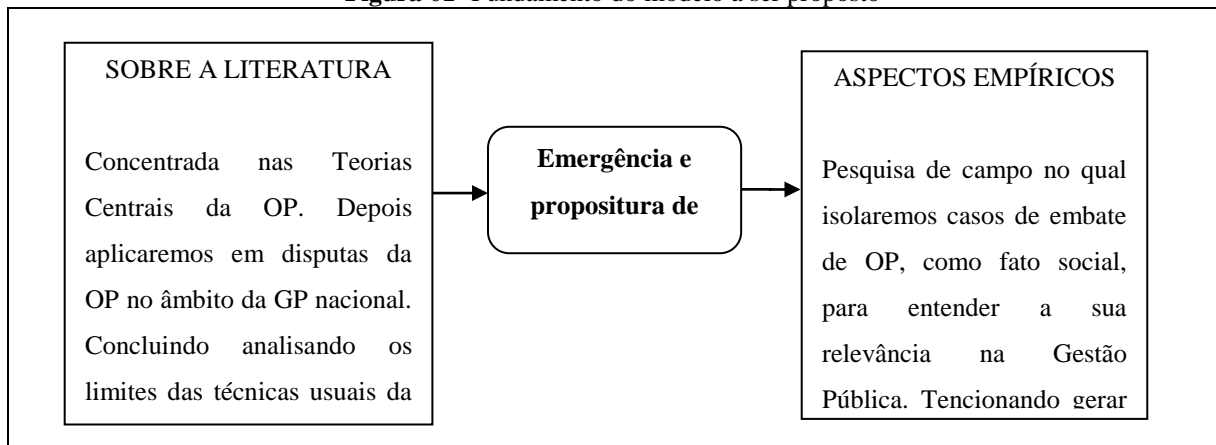
## 1.2 Questões de pesquisa e objetivos

Como previamente enfatizado, nossa questão central é: **como visualizar um**

**framework de gestão dos embates pela hegemonia do Fator Opinião Pública que seja útil para o aprimoramento da Gestão Pública?** Objetivamos definir um esquema ou um modelo global que decorra de uma investigação da literatura e do seu confronto com o contexto contemporâneo. Desta forma, será possível ter uma visão estruturada na qual se possa pensar em práticas, condutas com vistas a obtermos ferramentas de bom uso e de leitura da OP para o êxito dos agentes públicos e políticos.

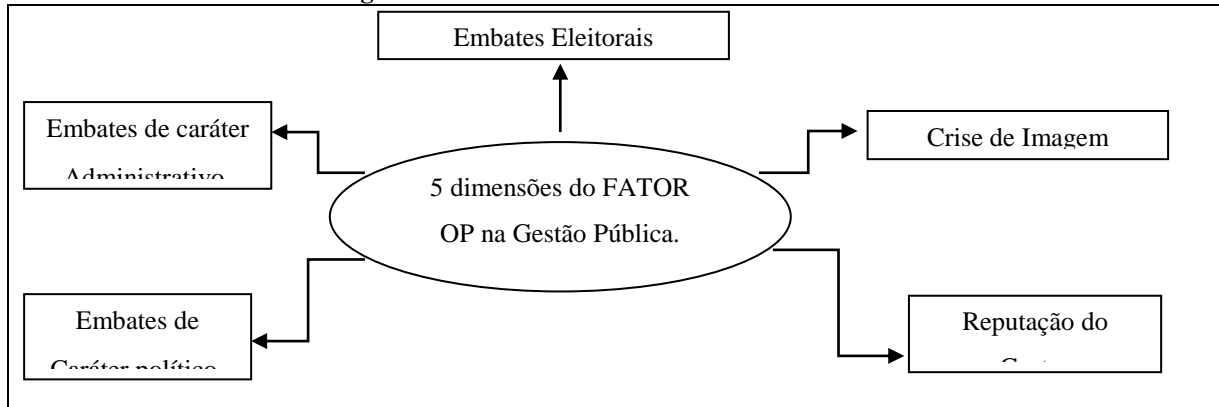
É razoável supor que existe um interesse geral no país pela melhoria da eficiência na gestão pública. O que pressupõe avanços técnicos e profissionais de seus operadores. Acreditamos que esta meta somente seja alcançada quando os problemas sociais, as prioridades e o uso dos recursos tenham relação com a OP e a GP, de modo que haja, também, um enquadramento de constante equacionamento com viés mais científico. A tentativa de resposta a essa questão central seguirá o fluxo conceitual apresentado na figura número 1 que segue abaixo:

**Figura 01-** Fundamento do modelo a ser proposto



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Logo, nossos objetivos visam a **dimensionar os “elementos centrais”, mesmo que genéricos, de modo a confirmar que a OP é, de fato, essencial à GP e ao gestor**. Partindo deste primeiro pressuposto, identificaremos um contexto episódico segundo o qual a OP se constitua como uma prioridade da Administração Pública de modo que se caracterize por essa dimensão em que seus elementos históricos se concretizem em usos práticos (como, por exemplo, no seguinte questionamento: qual a melhor forma para um gestor consultar a população frente a um dilema?). A figura 2 mostra, didaticamente, as 5 dimensões do Fator OP que entendemos circundar a seara da Gestão Pública.

**Figura 2 – 5 Dimensões dos embates de OP na GP.**

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Esse dimensionamento comprovado nos permitirá, como passo seguinte, **propor um modelo geral de gestão do fator OP pela GP**. Levando em conta todos os aspectos teóricos e práticos apreendidos pela experiência acumulada desta esfera da Gestão Pública e seus atores, depreende-se que há uma maior probabilidade de se lograr o atingimento das consequências desejadas.

Falamos no sentido de termos um modelo com capacidade de antever, por resultados estatísticos e históricos, mais que a ação intuitiva e normalmente amadora. Essa crença na intuição que normalmente surge no agente político, quando incumbido do papel de líder, os levam até mesmo a modelos que seguem regras predefinidas sem previsão de riscos, e nisto podem não obter o resultado esperado. Questões que queremos aqui esmiuçar até o nosso limite amostral.

Reafirmamos que pesquisaremos uma dimensão de maneira completa, uma que interaja com as outras quatro. Na amplitude da nossa escolha, queremos, além de esgotá-la, deixar a compreensão de que ela pode abranger as 5 dimensões; ou seja, tentaremos fazer com que o gestor visualize seu papel em cada uma dessas disputas com suas especificidades, mesmo com um único estudo de caso e, com isso, diferenciar, com mais qualidade, as formas de agir nas circunstâncias que podem ou não interligar essas dimensões. Dependendo dos casos concretos da conjuntura na GP. Haverá, inclusive, uma subseção para analisar as interações entre as dimensões perscrutadas neste estudo de caso.

### 1.3 Estrutura do trabalho

Este primeiro capítulo introdutório permitiu uma visualização geral da dissertação incluindo o objetivo geral e os específicos. No segundo capítulo, adentraremos a literatura de



base que trata das Teorias da Opinião Pública, construindo uma visão que fundamentará os ângulos explicativos sobre o tema em seu caráter mais geral, mostrando sua legitimidade como fenômeno e seu enquadramento em modelos interpretativos para fins variados, concluindo com a abordagem da sua correlação com a Gestão Pública e com o *Marketing* voltado ao Interesse Público.

No terceiro capítulo, explicitaremos o método empregado na pesquisa. No quarto capítulo, apresentamos o resultado da pesquisa empírica, seu protocolo e a discussão levando em conta a literatura analisada. No último capítulo, mostramos as conclusões reunidas, as limitações encontradas e a possibilidade de serem engendradas novas pesquisas afetas ao tema ou ao resultado alcançado. Deixaremos também, como explicado anteriormente, um anexo sobre sugestões de estudos de caso para as outras 4 dimensões.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nossa fundamentação começa por analisarmos as sociedades não democráticas e a atualidade que os riscos de seu retorno trazem nas retóricas de disputas de OP na nossa democracia atual e que se revestem quase que a partir de uma tática de retórica eleitoral persuasiva, daí a importância recorrente desse aspecto. Após isso, avaliaremos as passagens pela história da humanidade onde o tema OP foi registrado, de maneira a vermos a evolução do conceito, bem como das técnicas a partir das quais foi tratado. Por fim, ao chegarmos ao período que corresponde à aquisição dos conceitos de *marketing* governamental e político, correlacionaremos, após exposição, as teorias clássicas do Fator OP e os conceitos basilares do protocolo de nossa pesquisa empírica.

Desenvolveremos esta parte do trabalho na seguinte sequência: com o item 2.1 analisamos o risco constante do retorno às sociedades não democráticas. Na subseção 2.2, veremos um panorama sobre o Fator OP nas diversas formas pelas quais os problemas da gestão da comunicação se impuseram frente aos diferentes tipos de governo ao longo da história, nas palavras de autores clássicos, de forma a não haver margem de dúvidas sobre a existência e a universalidade do fenômeno concebido como inato ao ser humano. Em 2.3, analisaremos o *marketing* aplicado à política, de forma a estabelecer as similaridades e diferenças técnicas entre o *Marketing* Político e Governamental tradicional com nossa tentativa de estruturação de um *framework* da GP para os embates da OP. No item 2.4 retomaremos as teorias da OP, com ênfase na teoria da Agenda e da Espiral do Silêncio, quanto aos seus aspectos fundamentais, suas divergências, convergências e limites.

O sequenciamento da evolução tecnológica das mídias não poderia ser diferente; trata-se de um dado que decorre do advento dos jornais, da rádio, da TV, até as mídias sociais atuais, com um apanhado das principais pesquisas e resultados empíricos obtidos na literatura escolhida, sobretudo das duas teorias centrais supracitadas. No item 2.5, faremos um resumo de tudo o que foi abordado, correlacionando os elementos aqui apresentados, enfatizando o que for mais relevante quanto às pesquisas destacadas e às possíveis analogias metodológicas que possam alinhar-se com o que faremos mais adiante nos estudos empíricos adiante apresentados.

## 2.1 Sociedades não democráticas

O arquetípico deste debate que estamos a olhar com a lente da Administração também é conhecido como problemática filosófica entendida como a relação entre o poder e as massas. Portanto, na condição de tema, não se configura como novidade, e é abordado por diversos campos do conhecimento. O nosso olhar sobre o *marketing* é que visa a uma utilização inovadora nos tempos atuais.

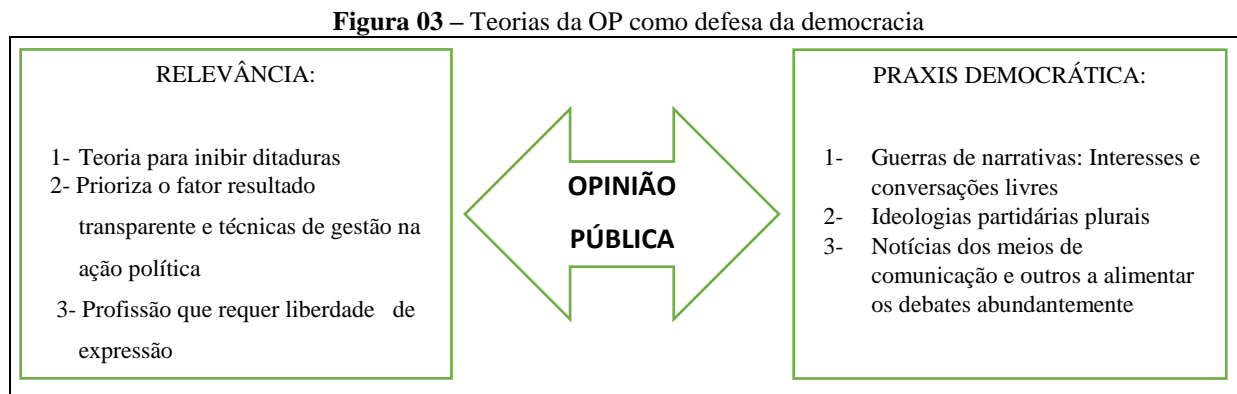
Sobre a raiz do tema ora abordado, cabe comprovar a extensão de episódios simbólicos ao longo do tempo, em regimes não democráticos, principalmente os do século XX, para confirmar a importância de sistematizar os conflitos de OP de caráter democrático reconhecendo seu papel nas relações de poder em geral. Começaremos, então, abrindo parênteses para tratar dos regimes não democráticos recentes, que constituem antíteses concretas que temos hoje como obstáculos conceituais antagônicos às premissas da democracia como pré-requisito para analisar as soluções de embates de OP na ótica do *marketing*.

Voltando a pensar sobre os regimes não democráticos, Canetti (1995), autor notabilizado por detectar formas de manipulação e controle das massas como um fenômeno singular (em que a categoria massa é dotada de uma psicologia coletiva especial, com regras próprias), enxerga modelos de percepção útil aos mecanismos de controle social capazes de explicar certas formas de governo e de aparelhamento do estado. A “massa” é tomada como uma entidade dotada de linguagem, senso de julgamento e atitudes perfeitamente compreendidas nas regras da autoridade e, em dadas circunstâncias, ainda mais facilmente direcionáveis como que, com um *self* próprio a reagir a estímulos na forma de um corpo único.

Como a de Canetti (1995), podemos lembrar nessa esteira conceitual sobre a gravidade e apelo e perigo permanente dos regimes não democráticos, o trabalho da filósofa alemã Hannah Arendt (2013) busca explicar como os seres humanos podem ser envolvidos em situações hierárquicas de ordem e comando absolutamente brutais e servis, e ainda assim manter certa racionalidade que os tornam cúmplices neste processo por raízes profundas (a autora tem sempre o nazismo e o comunismo stalinista como fenômenos inequívocos a ilustrar suas inferências sobre as formas históricas favoráveis ao crescimento e às conjunturas propícias para um poder desmedido sobre as massas), de forma geradora de relações sociais nocivas dessa ordem. Não obstante registrar que o caráter antagônico permanente desses

sistemas totalitários, os tornam objetos que se impõem constantemente nos embates políticos democráticos sob diversos argumentos úteis aos agentes políticos em contenda, em geral: ora para preservar uma democracia em crise e sem resolutividade, pelo medo que gera essa antítese; ora para desqualificar, por vezes indevidamente, uma opção política democrática indesejada.

Por certo senso dialético, partimos dessas teorias do totalitarismo, permitindo por estas, com solidez dos fatos e da história, ver como a OP na forma democrática como a pensamos hoje, não é uma construção natural, inexorável da evolução humana. Muito menos sua preservação também a seja. Aprendemos, nestes autores, que o caráter intangível da democracia e sua coesão social valorizadora da OP tem desenvolvimento qualitativo dependente de sua capacidade de se conservar. Importância ilustrada abaixo na Figura 3:



**Fonte:** Dados da pesquisa (2018).

Isso torna nossa reflexão dissertativa oportuna não somente nos aspectos de ações profissionais já estabelecidos, mas também sociais de preservação da tolerância e de uma comunicação propositiva para a espécie humana. A própria conceituação de OP como elemento formativo da GP, coloca o cidadão numa condição de coparticipação diferente da ideia de “**massa**”, essa que surge numa erupção manipulável em momentos de crise, que, por definição, só poderiam se dar por descumprimento do que aqui queremos demonstrar como instrumentos fortalecedores da democracia. Sem contar que é na perspectiva do avanço civilizatório e não da barbárie, o compromisso imperativo que a ciência deve ter.

Ante o desafio histórico civilizador da ciência, ressaltamos que a ponte que deve unir os dois lados, uns formados pela teoria da OP e, na outra margem, os problemas empíricos da ação da GP, seria um *framework* ainda não aprofundado na literatura nacional. O que confere, ao nosso trabalho, um aspecto inovador, convergente com soluções e não com os problemas,

posto que constam a ausência de modelos guias, específicos ao campo da Administração, que possam dar conta da envergadura dos riscos que a problemática da gestão da OP pode tomar em uma infinidade de situações contingenciais, próprias da atividade pública.

## **2.2 O comunicar e a Opinião Pública na história das ideias**

A capacidade de comunicação da espécie humana é um fator diferencial de competitividade com as outras espécies do reino animal (DARWIN, 2017). As estruturas sociais normatizadas e os conhecimentos técnicos passados de forma intergeracional constituem o que tomamos como processo civilizatório da humanidade.

Sem aprofundar se existe uma força motriz principal que norteia este desenvolvimento de forma a que ele não seja caótico, quer sejam os discursos religiosos, os econômicos e mesmo os ideológicos ou outros quaisquer, importa-nos constatar a existência de narrativas sobre tudo isto como um fato verdadeiro, independentemente do conteúdo díspare entre elas, todas estas possibilidades interpretativas têm sentido real sendo ou não verdadeiras.

As narrativas em si e suas devidas capacidades de arregimentamento dos agrupamentos sociais em qualquer nível, sejam tribais ou sofisticadas metrópoles, terão os elementos que antropólogos e sociólogos como Durkheim (2004) chama de fatores de coesão. Deste debate, importa frisar que são as narrativas explicativas gerais de um grupo social que garante sua identidade e sua funcionalidade naquilo que ela entende como necessária para sua coexistência coletiva. Incluindo aí a linguagem.

O sociólogo alemão Max Weber (1994) confeccionou uma técnica de referência investigativa que ele denominava de “Tipo Ideal”. Esta servia como parâmetro lógico para classificar diversos modelos e estágios de desenvolvimentos sociais que se propusesse a tipificá-las mediante uma construção abstrata tomada como modelo perfeito de um dado estilo de grupo social, e comparando-o com a realidade empírica. Desta feita, uma tribo com práticas antropofágicas teria um tipo ideal de estrutura, suas formas de rituais, seu desenvolvimento linguístico e artesanal. Seriam, então, pistas para servir de base comparativa para sua devida confirmação ou reclassificação. O mesmo valeria para uma sociedade capitalista industrial, ou uma república e mesmo uma monarquia. Com Weber (1994), podemos perceber que, seja qual fosse seu tipo ideal, o aspecto da linguagem seria fundamental para se entender a estrutura jurídico-política de uma dada sociedade.

A comunicação é um elemento do poder. Dá capacidade de definir quem decide, ou

ainda, de definir por quanto tempo alguém continua a decidir, desde tempos antigos. Portanto, podemos dar ênfase ao fato de que as narrativas dos grupos em disputa são elementos inatos, mesmo nas mais primitivas formas de guerras de pilhagem ou religiosas que, em si, são também narrativas em disputa.

Tomemos a história de Akenathon (faleceu em 1336 ou 1334 AC), faraó egípcio que decretou a mudança da religião politeísta de seu povo e por isso teve seu reinado questionado ou talvez encurtado por assassinato e passou a história como um infame faraó traidor, tendo sua múmia queimada (BIERBIER, 2008), tudo por um desalinhamento de posições com súditos e clérigos. Isso sugere que a OP, concebida como um esforço de teoria sistemática, surge de certa forma tardiamente, dados os seus efeitos abundantes na história, incluindo aqui, logicamente, a história das diferentes formas de “gestões públicas” em seus estágios primitivos.

Em oposição ao exemplo de “invasão” nos costumes morais pelo gestor, inobservado o Fator OP, como fez o faraó Akenathon, que foi proscrito e relegado a tema tabu em seu tempo. Acrescentamos outro ângulo: o da gestão que teve cuidado com esta dimensão intangível, como foi o caso do Imperador romano Diocleciano (243-311) que, considerando a OP, evitou não invadir os costumes morais majoritários, mantendo a perseguição aos Cristãos, mesmo sendo pessoalmente simpático a eles. Assim, fez um longo governo (284-305) que, mesmo com muitas reformas administrativas e suas naturais mudanças, acabou por não ter muitas contrariedades com a maioria de sua comunidade.

Diocleciano percebeu bem que as suas decisões, mesmo importantes como as tais reformas administrativas de seu tempo, só sofrem forte oposição quando afetam a OP, o que se dá quando o gestor atinge diretamente a moral dos súditos (CAPEK, 2014). Resultado: diferentemente do faraó egípcio, o imperador romano renunciou por doença e faleceu de causa natural com idade avançada. Ou seja, sistemas políticos e tempos distintos, mas há uma relevante semelhança quanto às consequências que se sucedem no campo da comunicação quando os atores sociais estão imersos em dilemas comuns nas decisões públicas.

Conforme as sociedades foram se tornando mais complexas, com maiores divisões em grupos sociais nos termos que denominamos civilizadas, assistimos ao advento do iluminismo, do renascimento, da racionalidade grega, de certo agendamento da preocupação com a justiça social, da igualdade de direitos e do fim do absolutismo. Surgiu, então, uma série de idealistas, escritores, que começavam a fermentar o conceito de república e seus princípios de equilíbrio entre os poderes.

Assim surgia, nesses séculos da idade moderna (séculos XVI a XVIII) e na crise do absolutismo, pensamentos e narrativas como a de Montesquieu (2010) que, defendendo novas formas de governo, inspirava-se nos desdobramentos da revolução gloriosa na Inglaterra, no século XVII, e defendia limites e regulações entre os poderes com vistas a evitar excessos e o distanciamento dos interesses da nação. Uma ênfase no poder do público, elevada para os padrões da época, e reveladora já de muitos receios teóricos. Receios estes, sobre a força popular, que mais à frente Rousseau (2006) chamaria de soberano.

Na atmosfera pré-revolução francesa, já se podia – como bem certificam os dias de hoje –, ver todos os fundamentos de uma péssima gestão do fator OP como contribuinte da derrocada do soberano Luís XVI de sua condição de “Gestor Público”. Talvez, o episódio desta revolução tenha sido um dos estudos de caso mais bem analisados da história das ciências humanas. As principais ideologias contemporâneas foram inspiradas nestes acontecimentos e extraíram seus *frameworks* de ativismo (especialmente o liberalismo e o comunismo).

Não nos cabe aprofundar a casuística da sucedânea dos acontecimentos que levaram ao terror que configurou o modelo de revolução ocidental, nascedouro da democracia como meta em suas tortas etapas. É inegável, no entanto, que o chamamento de Rousseau (2006) para o deslocamento do termo soberano do rei para o povo em geral já prenunciava, no campo da filosofia política da época, que um divórcio de narrativas e de conceitos coexistia, diretamente com todos os abusos e equívocos administrativos tomados pela corte naqueles anos decisivos para a humanidade. Não à toa, o lema aglutinador revolucionário teria que ter caráter amplo e agregador como fraternidade, igualdade e liberdade, funcionando como palavras de ordem em forma de uma promessa, quase um pacto de sangue para um novo momento de consideração da cidadania de todos e por consequência do valor de suas opiniões.

Uma lista de autores ilustrativos poderia ser citada, como Tocqueville (1998), confirmando que o poder popular teria que ser levado estruturalmente – essa sim a grande novidade – a estruturação da OP na política – em conta em qualquer pensamento jurídico-político nascente. Logo, não seria um desacordo que as palavras de ordem nas revoluções que se seguiam fossem: “todo o poder à Opinião Pública”. Claro que isso se trata apenas de uma liberdade poética minha usada como recurso didático para demonstrar o espírito dos tempos e o novo dimensionamento da OP, que os gestores líderes teriam que lhe dar seja sobre qualquer título que obtivessem, de presidentes a monarcas.

Não obstante, a própria Noelle-Neumann (2017), inventora da expressão “Espiral do Silêncio”, que esmiuçaremos adiante, reconhece que, na idade média e durante o absolutismo monárquico, muitos manuais foram escritos para tratar do poder, com forte primazia dos aspectos da comunicação com os súditos, com os aldeões e vassalos em geral. Ela lembra de Erasmo de Roterdã (1466-1536), segundo o qual quem perde o favor do povo perde um importante aliado.

Erasmo, por ser independente e crítico do formalismo, das tradições do novo testamento e das rígidas regras da Igreja Católica mesmo sendo membro ativo e não um reformador, em tratados como o seu Manual do Cavalheiro Cristão (1530), apontava como as pessoas estariam a ponto de questionar os equívocos litúrgicos e comportamentais da igreja e, por isso, era fundamental o governante buscar o “*consensus populi*”, que ele já enxergava como a fonte de poder naquele período de intensa refrega reformadora.

Mesmo assim, os humanistas não foram devidamente ouvidos pelos seus reis e papas, fato que permitiu as revoluções. Aqui é importante refletir sobre como muitos desses críticos do absolutismo político e religioso foram silenciados das mais diversas formas, ridicularizados, despojados, tornados de menor valor social. Registre-se que esses exemplos de isolamento que, para Noelle-Neumann, todos os que de alguma forma se preocuparam com o problema da OP, da liberdade de opinião com força decisória mais ativa, passaram pela experiência do isolamento social, o qual é imprescindível segundo a autora, isso para que uma narrativa social venha a se sobrepor a outra, ou ainda, para que um sistema político perdesse sobre outro (enfim, que outras questões mais da cultura humana venham a ter hegemonia social mesmo sem virtudes).

É pelo silenciamento que o poder pode se camuflar como maioria para perdurar. No fator isolamento, o objetivo é assustar as pessoas (coercitivamente ou não) com o constrangimento de se sentirem à margem para que, com isso, um grupo majoritário passe a ter poder agregador, não importando se a verdade deles é, ou não, comprovadamente, uma narrativa de coesão por maioria numérica<sup>1</sup>.

David Hume (2003) iluminista e empirista escocês, conhecido por ter seu trabalho “Ensaio Morais, Políticos e Literários” (1741) como uma das obras que influenciou a constituição americana, tem o mérito de ter sido um dos primeiros a mais enfaticamente

---

<sup>1</sup> Não adiantaremos agora o roteiro de Noelle-Neumann, que veremos de forma exaustiva mais a frente, quando teremos exemplos que vão desde o antigo testamento com o rei Davi, passando por diversos momentos ocasionais em que teóricos usaram a expressão OP, mesmo sem a devida elasticidade; ou seja, se ativeram ao meramente político, como o caso do escolástico inglês Jonh Salisbury em seu livro Policraticus de 1159 ([1927]) que usa duas vezes a expressão: *opinio publica*.



afirmar, e com muito do rigor atual das teorias de OP e com seu estilo anticlerical “que todo governo se baseia na opinião pública”. Uma afirmação inequívoca de Hume (2003) que já expressava o novo primado que deveria perpassar o poder e a Gestão Pública que se quisesse de fato gerar coesão social duradoura. Como se pretendia a constituição americana que reunia tantas culturas, e que tendo a OP na ordem do dia, pôde arvorar para si esse pioneirismo intelectual estruturador da OP para a boa GP, ao menos juridicamente falando.

Tanto vemos em filmes quando os próprios cidadãos estadunidenses se reportam aos seus fundadores da independência como “arautos da liberdade”, num ufanismo digno de agenda de OP (como também veremos adiante). No entanto, nada melhor que confirmar essa maturação do poder intangível do OP na GP se manifestando objetiva e concretamente como ocorre na emenda constitucional número 1 dos EUA, em vigor desde 1791, que compõe a Carta de Direitos dos Estados Unidos (1787), que reza o seguinte:

O congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringindo a liberdade de expressão, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas.

Destacamos essa emenda não por ser a primeira menção ou a única com esse teor, mas por ser a que mais perdura e que é mais fartamente executada em tribunais americanos.

Após o século XVIII, tínhamos a revolução industrial, a comunicação de massa com o incremento da tipografia pós-telégrafo, e tantas questões a colocarmos uma lupa à frente. Mas, por agora, é indiscutível ter a lucidez de que, desde A Política de Aristóteles, e das maquinações do senado romano, nada pôde fugir de uma regra que tem cunho universal para as sociedades humanas: o que Norman-Noelle denomina de “**leis não escritas**”.

Tais leis, na verdade, nada mais são que uma condição social que toma forma de imperativo categórico. Uma regra que se impõe por seu valor universal, no qual o governante, seja qual forma ou sistema de governo ele esteja, seja em qual tempo ele tenha exercido seu poder, ou grau de discricionariedade ele tivesse, em qualquer situação, para ser um bom estadista tem que ser um bom gestor de OP.

Toda a tradição da literatura histórica, da sociologia, bem como da comunicação social (mais recentemente), da filosofia e da ciência política, nos leva com certa segurança a poder inferir que o poder tem relação direta com o Fator OP. Autorizando, reafirmamos a pertinência de nosso trabalho fixado em como o gestor e a GP em geral podem dispor de um

modelo para bem gerir as disputas do Fator OP, de forma a que, ambos, sejam incrementados em quantidade e qualidade.

### **2.3 O Marketing aplicado à política**

Já temos, então, a certeza de que a base primordial da democracia e seu conceito do poder que é emanado do povo e para o povo é a Opinião Pública. Consentindo dissecarmos as teorias do Fator OP, ao mesmo tempo em que demonstraremos como o debate sobre OP, numa perspectiva mais técnica, saiu do restrito campo teórico da comunicação social e da ciência política para tornar-se tema objeto de estudo prático do *Marketing*, especificamente nos campos do *Marketing* Político e Governamental.

O mecanismo mais observável atualmente ao senso comum, que relaciona poder e OP é o voto. O voto se dá nas circunstâncias próprias do período eleitoral. Como um momento extraordinário da vida coletiva que, por vezes, aparenta ser autônomo e desconectado do todo. Imerso apenas em suas próprias condições de tempo presentes (ângulo bem criticado pela ABCOP (Associação Brasileira de Consultores Políticos). Configurando uma perspectiva limitadora da atividade. Muito embora o pior seja o perigo do voto manipulado, comprado, ou não racional como veremos mais a frente com Silveira (1998).

Objetivamos tratar dos tipos de *marketing*, do social até o político, visto que eles compõem o conjunto de recursos que a gestão do Fator OP precisa em suas 5 dimensões. E os dilemas dessas modalidades de *marketing* podem ser superados justamente na aplicação da noção de gestão dos embates do Fator OP. Obrigando-os a serem interligados numa perspectiva factual. Tomemos o exemplo de uma técnica que leve à manipulação do voto, de modo que esta leve à vitória eleitoral de alguém. Mais que comprometer a democracia, ela certamente o inviabilizaria. Talvez até fosse uma prova de sua inexistência quando vista pela ótica da liberdade de disputa pelos embates do fator OP.

Apostando na democracia que tenha de fato livre concorrência com o estímulo que a competição de mercado pode gerar nas atividades humanas, incluindo as políticas e sociais, o conceito de embate de OP fornece os elementos para um aperfeiçoamento impeditivo de retrocessos se bem considerado na essência que aqui tratamos. Mais eficaz, ele pode se tornar se nossa hipótese das 5 dimensões de fato se confirmar empiricamente, pois evoluiria o *marketing* no interesse social sob o aspecto da disputa pelo poder tanto quanto no seu próprio exercício. Essa vinculação sistemática de gestão, aprovação e tratamento destes momentos

pelo crivo da observância do Fator OP, pode fornecer novos subsídios técnicos e teóricos para o *marketing* e para a gestão pública.

Para garantir avanços, temos que analisar o atual momento em que os diferentes tipos de *marketings* são usados no interesse público; este tópico se reportará a isso, à conjuntura do *marketing* no interesse público no Brasil e aos avanços que nosso framework poderá estimular.

Temos a compreensão de que a preocupação com o condicionamento de comportamentos com vistas a causas coletivas, também se dão por trocas intangíveis e são decisivas para a construção de alternativas aos problemas sociais, que só podem ser enfrentados coletivamente em situações para as quais, necessariamente, a lógica privada não possa sanar de maneira isolada. Sugere-se, então, um arcabouço do *Marketing* do interesse social, que integra as análises adiante em nossa pesquisa; antes porém, convém, que a historiemos sucintamente.

Essa elasticidade do conceito de *Marketing*, para além do empresarial e da sua dilatação da aplicação de suas técnicas intrínsecas teve a contribuição de Kotler e Lee (2011), que demonstrou novas áreas nas quais a ciência da troca encontraria possibilidades de aplicação sob a mesma lógica da troca de mercado, posto que também se dão em outras esferas que não só a empresarial ou estritamente financeira. Daí se deriva a base teórica para os sistemas de *Marketing* que interagem e se influenciam conformando o corpo do Macromarketing (WILKIE; MOORE, 2003).

É nessa esteira que este trabalho se filia ao *Marketing* no interesse social. Com sua evolução sistematizada por Burguete (2004), que implica ter mecanismos para favorecer a adesão a causas de interesse coletivo e de importância social. Num campo vasto, inserido inclusive nos debates próprios dos critérios para aplicações dos recursos públicos, que, nas democracias ocidentais, ocorrem, marcadamente, pelo instrumento do voto, na escolha de seus ordenadores de despesa – os líderes políticos.

As eleições formam, então, um momento importante de embate que ensejou toda uma visão científica e metodológica propiciadora do *Marketing* Político e Governamental como consequência natural para o bem atuar nestas concorrências (SANTOS J., 2014). Contido nestes, o *Marketing* eleitoral envolveria então as técnicas adaptadas no objetivo de melhor fazer uma ideia (de candidatos ou partidos) emanada por uma força política se disseminar e levar à maioria dos votos necessários a sua efetivação. Numa perspectiva mais ampla, é esta culminância que se almeja pelas partes no pleito, e que resulta, invariavelmente, do resultado

de um dado contexto da disputa permanente pela hegemonia da adesão da OP em sentido mais geral.

Lembramos que o *Marketing* no interesse social tem uma infinidade de bandeiras e formas de ação que não necessariamente desembocam na GP ou em sua derivação: o *Marketing* Político Eleitoral. Devemos realçar o amplo campo de atuação que pode ser descortinado pelo terceiro setor. Feita essa ressalva, mais uma vez fica a interpretação de que há uma inserção bem sucedida do *marketing* nas disputas de OP quanto a diversos protagonistas. É possível afirmar, pois, que há uma tendência a se convergir, em finalidades congruentes, o *marketing* e os embates de OP, que se cristaliza tanto no denominado *marketing* social (KOTLER; LEE, 2008) quanto na intenção de tornar sua causa uma política pública (FONTES, 2008).

Em todos esses casos, mesmo que por diferentes técnicas, há uma convergência entre os tipos de *marketing* e os seus objetivos, que são dependentes do Fator OP, segundo a noção elementar de que o *marketing* é concebido como ferramenta para se prestar um bom serviço, com vistas a se obter um retorno da sociedade. As teorias da OP são, portanto, bastante oportunas para qualificar as estratégias de *marketing* governamental, por exemplo.

Nossa combinação na pesquisa envolve o *Marketing* Governamental, Político e Eleitoral, que debruçam seu agir pelo caminho da ação direta sobre a Opinião Pública. Conceito claramente balizador do sistema político nacional que precisa ser melhor pesquisado com as singularidades de nossa cultura, situação não alcançada pela literatura de base das teorias da OP que encontramos.

Além da necessidade de pesquisas empíricas em termos de Brasil, a relevância deste debate se torna ainda mais impactante, pois se dá num cenário de mudanças de paradigmas no campo da Gestão Pública, com a busca de uma nova governança com ações em rede, ainda com muitas ferramentas novas por se consolidar ou mesmo se constituir, exigindo sensibilidade do Macromarketing para tal complexidade.

Este aspecto requer atenção para a necessidade de que haja originalidade no trato dos contextos locais da GP, nos moldes do que defendem Costa e Camelo (2010), que fazem uma crítica a algumas tendências de estudiosos que falam em um simples traslado do extrato do composto de *marketing* tradicional para o setor público, num reducionismo pouco eficaz. Acerca desta argumentação, frise-se que com ela concordamos por entendermos ser necessário buscar transcender toda a mera adaptação técnica do *marketing* empresarial para o universo da ação pública, haja vista terem funções sociais distintas a exigir um esforço

adaptativo de conexão das técnicas de troca.

Esses esforços adaptativos de setor e de aplicação em regiões geográficas, não podem ser vistos como desestimuladores, pois, segundo Drucker (1993), a inovação e as externalidades coletivas positivas advindas do fluir das boas práticas do *Marketing*, são inatas à sua ação técnica, logo, adotar o *marketing* nas atividades sociais é algo com forte tendência a gerar resultados melhores. No caso da esfera do setor público, além da meta da eficiência, igualmente temos que nos preocupar com a participação qualitativa da sociedade nos processos do poder público como sendo decisivos e indispensáveis; Drucker (1993) entende, portanto, que o *marketing* é plenamente capaz de realizar tal tarefa.

Voltando para o exemplo da **greve dos caminhoneiros** (2018) – citado no capítulo anterior e que ocorreu em período pré-eleitoral – depreendemos que ela nos deu um exemplo de situação não eleitoral, mas que, no entanto, somente poderia ser equacionada, seja por qual lado fosse, pelo crivo da opinião geral da maioria – haja vista que não se tinha o instrumento do voto para se constatar a força hegemônica, exceto algumas pesquisas de opinião negativas ao governo, de modo que se constatou um clima crítico e inquisitorial, segundo a opinião de políticos da oposição e de internautas nas redes sociais, fato este que consubstanciou um clássico embate moderno de OP. Foram levadas a cabo medidas político-administrativas e táticas dos dois lados – grevistas e governo –, o que mostrou as delimitações que a OP conformaria quanto aos atores atuantes nesse cabo de guerra: um juiz não-oficial do combate.

Neste contexto, por exemplo, os caminhoneiros não poderiam gerar a fome ou a inflação exagerada em suas atitudes, ou ainda prejudicar tratamentos médicos; de outro lado, o governo não poderia simplesmente reprimir violentamente os caminhoneiros por conta da legitimidade que suas causas tinham na sociedade. O fato é que, em alguma medida, o olhar da OP funcionava como árbitro das duas partes em conflito, e, na delicadeza destas questões, o árbitro naquele contexto poderia intervir para um dos lados de forma que seria difícil a mensuração das consequências.

Outro ângulo que esse exemplo deixou ao nosso alcance foi a clara interligação que tem o *Marketing* Político com o Governamental (conhecimento técnico aplicado a todos os objetivos do exercício da função pública – fazer as mães matricularem e manterem seus filhos na escola, por exemplo) demonstrando a integração de ambos, de modo que, mesmo além da atividade eleitoral direta – neste caso não caberiam técnicas eleitorais, como a preocupação com os tipos de voto e perfil do eleitorado (SILVEIRA, 1998) – deve-se considerar que se trata de conhecimentos úteis a se levar em conta nas decisões da gestão em alguns episódios.

Dada essa interligação e o pressuposto ético do *Marketing* no interesse social de incrementar a cidadania, a exigir intensamente dos profissionais de *marketing*, propostas de novas posturas comunicativas de seus clientes. Para isso, analisaremos o *marketing* político “dentro” e “fora” da dimensão dos embates eleitorais do Fator OP. “Fora” no sentido de ver o atual estágio do *marketing* político no país e suas principais correntes, as coisas como estão. E olhar por “dentro” da dimensão na perspectiva de tentar enxergar como a elevação do *marketing* ao escopo de gestão do Fator OP pode melhorar o serviço e a sociedade. Com isso, estudaremos, concomitantemente com a nossa hipótese, a visão tradicional sobre as disputas eleitorais e o *Marketing* Político.

É inquestionável que as eleições têm importante peso mesmo para os atores da OP que não são candidatos, visto que nas eleições se originam as etapas decisórias do interesse público, e, ao mesmo tempo, se pode avaliar objetivamente o sucesso das estratégias de *marketing* social em geral (por exemplo, quando uma ONG de defesa animal consegue pautar seu tema nos programas de governo). Paradoxalmente, ainda que com essas constatações, igualmente como nas teorias da OP, deparamo-nos, no Brasil, com um cenário de pouca produção literária sobre o comportamento do eleitor, do cidadão opinante e do próprio uso do *Marketing* Político e Governamental na administração pública em geral.

Essas limitações teóricas nacionais produzem um reducionismo da questão do *marketing* eleitoral como resultado do próprio reducionismo do *marketing* no interesse social como um todo. Temos o exemplo das poucas ONGs avançadas em instrumentos de *marketing* social mesmo tendo muitas entidades associativas deste tipo registradas no Brasil (237 mil ONG segundo o IBGE em 2016). Obviamente, isto serve de mais um estímulo para esta pesquisa. Temos a ausência de um desenho teórico que melhor integre os diversos tipos de *marketing* de maneira a qualificar as ações de importantes atores sociais como gestores públicos e do terceiro setor. A categoria embate de OP pode ajudar a enxergar melhor as soluções para os problemas.

É neste contexto que se considera que o *Marketing* Político, no Brasil, tem uma particularidade que o diferencia muito de uma relação comercial de troca voluntária, pois temos o componente do **voto obrigatório**; atividade que tem data e local para acontecer, e que traz consequências mais sentidas por uns do que por outros; assim, por vezes, a ideia de obrigação parece estimular a mediocridade comunicativa, fato este que favorece o reducionismo supra-apontado.

Consideremos que o voto também não tem devolução, nem se muda um rótulo do

“produto candidato” sem muita complexidade de relações nesta operação. Essa complexidade foi analisada por Zajonc (1980) ao definir que toda escolha tem caráter racional e emocional, o voto também carregaria esta necessidade de abordagem plural, mesmo no seu regramento específico, e precisa ser entendido como fruto de um processo contínuo da relação civilizatória, que em si não é semelhante ao processo de expansão mercantil, ou seja, não se resolve por qualquer teoria de *marketing*, mesmo que ela decorra de uma bem sucedida adaptação no mundo privado ou do fato de o voto ser obrigatório.

Depreende-se, daí, que nossa visão gerencial por 5 dimensões do Fator OP, possa equacionar essa questão, seja pela priorização do *marketing* governamental como convite para as preocupações técnicas adequadas aos objetivos, e também o desafio de estar sintonizado com a sociedade na forma de um processo constante que, ao resolver os embates de OP, se têm os pressupostos para um bom desempenho na disputa eleitoral. A preocupação político-eleitoral seria melhor diagnosticada e tratada se fossem observadas as questões que estamos chamando de Fator OP e a gestão que ele precisa ter.

A partir deste raciocínio, acreditamos que não se pode reduzir o *Marketing* Político a um pragmatismo utilitário desideologizado ou sem um utópico estímulo metafísico, sob pena de não se obter qualquer êxito sustentado na atividade. É por isso que a visão de nosso estudo propõe a gestão do Fator OP como um eixo que tende a responder a complexidade entre o que antecede o período eleitoral e o necessário a ser feito estritamente nele. Entende-se que haja uma base contínua entre os devidos tipos de *marketings* sobre os quais o gestor pode se dispor.

Nesta linha, é importante avaliar a modernização e o destaque que o papel dos instrumentos de diagnóstico do *Marketing* Eleitoral têm atualmente. Wring (1997) afirmou que o “consumo político” se dá por criação de significados que, em sua maturidade, tendem a se tornar uma ideologia. Logo, sem se ver o todo social pelas lentes das pesquisas de opinião, não se pode ver as partes adequadamente numa eleição. O que novamente repõe a importância da nossa hipótese das 5 dimensões do Fator OP, que harmonicamente bem administradas, resolvem inteiramente os desafios deste tipo de *marketing* para o autor. Um *marketing* eleitoral mais amplo, que tem nas pesquisas leituras de consequências da gestão do Fator OP, e, portanto, necessariamente vai ao encontro da nossa proposta de *framework*.

Notem que isto foi dito em 1997, bem antes do rastreamento de eleitores por temas e juízos de valor num universo de pessoas enorme, como o das redes sociais. Onde há inúmeras correlações de influência opinativa com a combinação até mesmo de afinidades de

comportamentos como adotar um cachorro, ou andar de bicicleta. Agindo com ferramenta que mapeia afinidades detectadas nos debates gerais das redes sociais, se tem muita qualidade no dado e na meta, que em geral é a de aproximar por aprovação representante e representado ao máximo.

Toda a teorização de base do *Marketing* eleitoral, ante o caráter objetivo de se obter resultados de aprovação que ensejem vitórias em tempo exíguo, necessita ter uma leitura prévia clara dos tipos de eleitores, racionalizando tempo, para que, combinando o conhecimento geral destes tipos com as pesquisas mais específicas se possa definir o rumo a se tomar e evitar certo reducionismo da ação de alguns tipos de “profissionais” de *marketing* que julgam por intuição um “clima geral de mídia” no país. Com essa postura equivocada constituem-se pacotes de campanhas prontas que são vendidas sem essa sinergia entre o geral e específico.

Quando falamos em gestão do Fator OP em 5 dimensões, estamos chamamos a atenção, na verdade, aos embates de caráter administrativo que daremos, conseqüentemente, eliminamos as possibilidades de *marketings* pré-moldados usados para várias eleições; mais ainda, permitimos que haja uma maior interação entre os cidadãos, para que instiguem seus desejos e seus possíveis candidatos a partir de uma visão mais integrada e capaz de se auto-complementar com um maior grau de exatidão e singularidade, como decorrência de uma interligação permitida pelas dimensões.

Em outras palavras, fazer *marketing* eleitoral é uma necessidade circunstancial da classe política na democracia. No entanto, ao optar olhar o processo mais global de embates ao longo do tempo pela lente da gestão do Fator OP, permite estar mais blindado aos fatores de risco como uma onda de voto menos racional por exemplo. Nos termos de Silveira (1998) existiria um tipo de voto não-racional que seria a porta de entrada da manipulação e do sabotamento da democracia. No nosso entendimento, o modelo de gestão do Fator OP pode minimizar substancialmente este problema.

Não achamos que as teorias sobre leis gerais do voto são desnecessárias. Silveira (1998) define como sendo três os critérios do voto, são eles: o voto por **ideologia**, o primado por **desempenho**, e o voto **não racional**, que seria o mais volúvel e mais suscetível a emoções e manipulações da propaganda em geral como analisamos acima. Esta forma de voto (não racional), para o autor, é a que embasa a ideia de uma ação de *marketing* meramente instrumental e que ainda tem eco no país.

Em geral, podemos inferir que, quanto mais se acredita que o voto não racional é



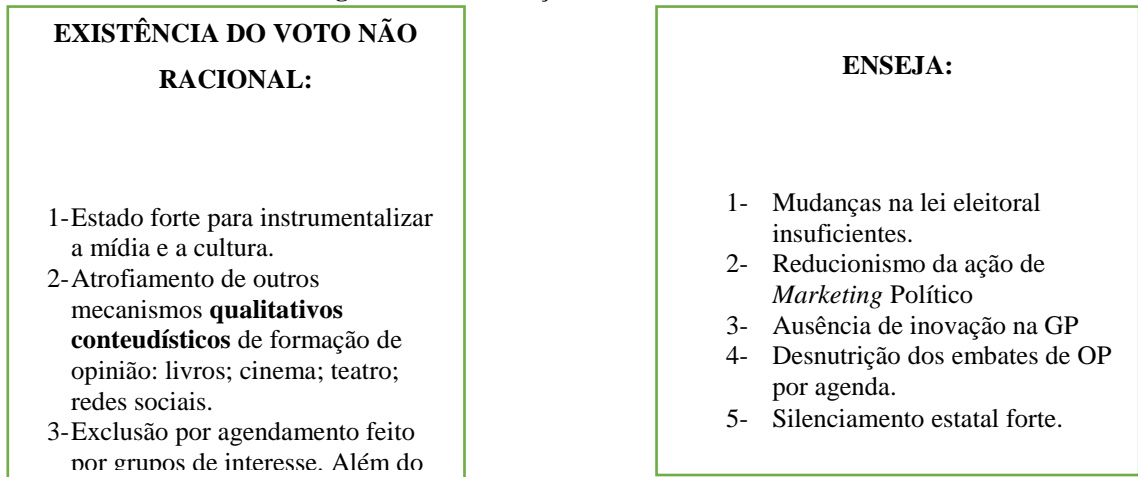
majoritário, como no caso do Brasil, mais se limita o escopo do *marketing* político de cunho científico e se valoriza um *marketing* circunstanciado, pontual, mais restrito. Logicamente, isto é um problema para a democracia e para a relevância que damos ao Fator OP na vida administrativa. Esta questão é tão séria no país, que enseja constantes mudanças na lei eleitoral.

Na verdade, no Brasil, redemocratizado nenhuma eleição foi igual à outra em termos de legislação, pois sempre há novas leis a tentar inibir o que se entende por manipulação eleitoral indevida e quebra de equilíbrio. Podemos exemplificá-las: fim dos grandes showmícios em 2004; proibição de artistas dando opiniões nos guias eleitorais de televisão e rádio em 2008; proibição de uso de recursos de computação gráfica de forma a poder alterar uma imagem de forma fantasiosa (2010); proibição de pinturas de muro (2012); obrigatoriedade de registro em cartório do programa de governo no ato do registro das candidaturas de forma a evitar mentiras e promessas eleitorais vãs (2014); proibição de minidors e diminuição do tamanho dos cartazes de parede (2016); proibição de envelopamento total de carros (2018).

Observando o que motiva estas mudanças jurídicas, estéreis em seus objetivos, já que o estado é menor que a sociedade, e a criatividade não se deixa vencer por decreto, assim como o estatuto da compra de voto também não se evita com um fiscal em cada residência.

Começamos a enxergar como a questão dos percentuais gerais dos tipos de voto citados por Silveira, necessariamente leva, ao debate, a questão que seria o fundamento do *marketing* político e eleitoral: o conceito de Opinião Pública. Sem isso, sem esse enfretamento técnico e científico, a democracia não sairá da amarra do debate do uso estatal sobre o “mistério” do **voto não racional**, mesmo com essas permanentes e bem intencionadas mudanças na lei das propagandas eleitorais – inúteis como citamos.

Todos os caminhos do *Marketing* Político, sejam os reducionistas ou os mais elásticos, devem se deparar profundamente com as questões concernentes à dinâmica da Opinião Pública e como transformá-la em ação eleitoral e civilizatória desejada. O contexto que explica as causas e consequências da teoria do voto não racional é analisado na Figura 4:

**Figura 04** – Sustentação do voto não racional.

**Fonte:** Dados da pesquisa (2018).

Desta forma, a teoria dos tipos de voto de Silveira têm função genérica para fins de subsidiar escolhas estratégicas no processo eleitoral. Nosso *framework* tenciona esquematizar, a partir das cinco dimensões, alguns caminhos para serem tomadas ações estratégicas integradas ao setor público e aos seus gestores, de modo que seja concedido um novo tratamento à OP, elevando o seu status, considerando-a, inclusive, como um fator transversal a todas as outras atribuições do governo.

### 2.3.1 Dilemas do *Marketing* político e o fator OP

Ora, se o ato hipotético de manipular a democracia torna-a deficitária, como decorrência disso, tem-se que os processos decisórios das eleições e da gestão, partem de limites estabelecidos pelo processo de formação da Opinião Pública. Assim, poderemos pensar na dimensão do *Marketing* Político como algo permanentemente engajado e influenciador do desenvolvimento de boas práticas de gestão? Este desafio tem que reunir visões que podem clarear este dilema entre os limites do Fator OP, que se forma por instrumentalização de meios de comunicação, e os do *marketing* eleitoral em seus objetivos de disputa, que deve se dar em forma de *fair play*, em parte imposto por valores da coletividade que delimitaria a disputa em certo padrão ético e, em parte, pelo método que cada lado teria de autodefesa, e não pela dependência de uma adesão voluntária íntegra de cada pretendente.

Em outros termos, seria a própria competitividade livre, no seu mais intenso acirramento democrático, que traria mais qualidade entre os interessados participantes deste

processo de disputa, de modo que a solução não pode ser outra.

Então, o que nos move de forma otimista nesta dissertação é a clara compreensão de que a evolução, absolutamente comprovada, do *Marketing* de negócios enseja ótimos resultados nos processos produtivos e distributivos da esfera comercial privada, fato este que decorre do uso de conhecimento técnico metodicamente aplicado, como defende Drucker (1993). Logo, podemos também nos guiar, por analogia abstrata, mas não ilegítima, para evoluções no campo das tomadas de decisões com relação a questões sociais movidas pela troca de conhecimentos mútuos, valores intangíveis, baseados nas novas tecnologias como as redes sociais e metodologias de planejamentos estratégicos participativos na Gestão Pública dentre outras novidades que fatalmente incidirão também na qualidade dos debates nos processos eleitorais.

O *marketing* neste sentido de aplicação de conhecimento e inovação estimulado pela competição deve mais que equacionar o dilema do suposto perigo do voto manipulado, mas também se incorporar aos dilemas das teorias da OP (a boa e confiável informação) que tratam da manipulação pelas mídias da agenda pública. O *Marketing* como o mesmo remédio para estes dois problemas. Assim encararemos as teorias do Fator OP.

Em geral, como diz McCombs (2004), existem duas formas de compreender como os meios de comunicação influenciam a OP: a primeira delas opera por duplo fluxo, posto que a grande mídia influencia só parte da população – aquela que forma opinião –, e alguns grupos de interesse; esse grupo, por sua vez e por consequência, influenciaria outros grupos com menor interesse na notícia política, sobretudo nos processos decisórios eleitorais. Assim, neste contexto, teríamos um conjunto de iluminados interessados pelas notícias dos grandes veículos a criarem a “moda” nas eleições e nas opiniões de rotina sobre a GP.

A segunda teoria sobre a OP, mais comum, criada e defendida pelo mesmo McCombs, é denominada de Teoria da Agenda, na qual é a grande mídia que alimenta as pessoas com informações e que manipula as pautas das conversas entre os cidadãos de acordo com seus patrocinadores e interesses corporativos. Logo, os iluminados acima seriam bem menos importantes do que pensamos, e tão envolvidos na agenda quanto qualquer outro cidadão.

Nesta visão, nem a internet, com suas redes sociais, quebraria esta condição de OP controlada pela grande mídia posto que ainda seria ela a legitimadora que alimentaria as informações e, posteriormente, ainda pinçaria os temas “soltos” na rede de internet elegendo-os para o debate amplo e geral. O problema, então, seria saber sobre o que moveria essas grandes mídias quando a resposta for a competição livre com oferta em larga escala, então

Drucker deve ser tomado – como receita possível –, por sua aposta na dinâmica da qualidade que o *marketing* propicia.

Concluído o debate sobre OP, deslocaremos a análise, momentaneamente, do campo tradicional da comunicação social e da ciência política para torná-la objeto de estudo do *Marketing*, especificamente nos campos do político e governamental. Como asseverado no decorrer do tópico, cumprimos nosso intuito de defender que a preocupação do *marketing* com o condicionamento dos comportamentos humanos – que se dão por trocas intangíveis nos embates pela OP –, é decisiva para a construção de soluções mais adequadas à racionalização dos recursos de responsabilidade da Gestão Pública.

Finalizando o tópico, reafirmamos que, lastreado pela visão de Drucker, tanto no caso do dilema da manipulação do voto no *marketing* eleitoral como no da manipulação da sociedade pela mídia, a solução se dá na mesma lógica; ampla, irrestrita e segundo a livre concorrência, com forte abundância de oferta e voluntária adesão da parte dos clientes consumidores de informação, bem como dos eleitores-decisores de seus votos nos candidatos disponíveis.

## **2.4 Teorias sobre o fator Opinião Pública**

Desde o século XX, foi grande o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação de massa. Seguiremos o fluxo de tempo dessa evolução técnica, associando-a com seus principais pensadores, iniciando dos jornais e rádios às redes sociais contemporâneas. Nosso objetivo aqui já é fundamentar os parâmetros conceituais sob os quais analisaremos nosso estudo de caso para atingirmos nosso objeto de provar a essencialidade do Fator OP na GP e, a partir daí, propormos uma visão de *marketing* que a nivele com a gestão dos fatores tangíveis da tarefa de administrar.

### **2.4.1 Gabriel Tarde como precursor de uma teoria da OP**

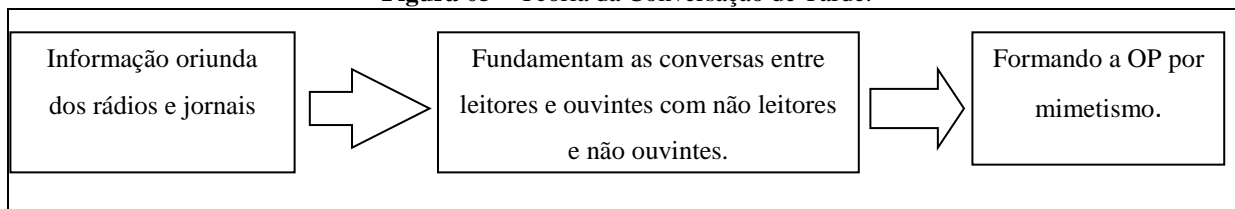
Seguindo nosso roteiro, é no nascedouro do rádio e do jornal que encontramos um dos pioneiros na tentativa de entender a relação entre mídia e manipulação da OP, que foi o sociólogo francês Gabriel Tarde, que deixou, como legado, a sua Teoria da Conversação, na qual definiu a conversa simples, mesmo a mais trivial que se dá entre duas ou mais pessoas, como a unidade formadora da OP. O conceito de opinião para Tarde (2005) seria, em suas

próprias palavras, “um grupo momentâneo e mais ou menos lógico de juízos, os quais, respondendo a problemas atualmente colocados, acham-se reproduzidos em numerosos exemplares em pessoas do mesmo país, da mesma época, da mesma sociedade” (TARDE, 2005, p. 63).

Observa-se que a opinião para Tarde (2005) é fruto de um processo de compartilhamento, de um agrupamento que tenha afinidade cultural; daí vem seu enfoque em uma mesma região num mesmo tempo. O que motiva isso é o fato de que, para o autor, as crenças e desejos de uma sociedade são propagados por mimetismo, como que uma hipnose, em uma tendência à imitação, como uma conformação que se propaga unindo as pessoas em geral, e com uma mesma linha de opiniões, na forma da sua citação acima. Essa propagação mimética tem, como motor, a linguagem.

Seria, então, a “conversa” a unidade geradora do mimetismo que, por sua vez, é o que configura uma OP, que seriam esses juízos de valor de caráter mais geral de um povo, o autor vai enxergar a força das informações para dar a substância e o conteúdo a essas conversas entre as pessoas. A informação seria, portanto, o elemento formador ou o combustível da célula (conversas comuns) que, por sua vez, criam o corpo que ele chamou de Opinião das Massas, como algo de uniformidade e interesse público. Como na mecânica descrita na figura (5):

**Figura 05 – Teoria da Conversação de Tarde.**



**Fonte:** Tarde (2005).

Tarde identificaria o poder das mídias de seu tempo, daria forte ênfase a elas, tendo o rádio e os jornais como dotados dessa capacidade de uniformizar os temas centrais de valor coletivo, gerando uma reflexão conjunta sobre os fatos disseminados na forma de notícias para a grande massa. Disse ele (TARDE, 2005, p. 70):

Os jornais começaram por exprimir a opinião, inicialmente a opinião local de grupos privilegiados, uma corte, um parlamento, uma capital, dos quais reproduziam os mexericos dos ricos, as discussões, os discursos; acabaram por dirigir e modelar a opinião quase a bel-prazer, impondo aos discursos e às conversações a maior parte de seus temas cotidianos.

Suas pesquisas o fizeram ver como a conversa é alimentada pelos meios de comunicação – rádio e jornal – operando então a revolução da informação de massa subsidiando o conteúdo das conversas. Este modo de fermentação da opinião, com amplo controle das pautas públicas pela grande mídia, chama a atenção e gera preocupações com o monopólio da informação que, para Tarde (2005), seria um monopólio da força que uniria um povo. Um leitor de jornal teria a força de emprestar seus pensamentos para um não leitor pela via das conversas e, assim, na filosofia de Tarde (2005), com o mover de uma única “pena” se poderia mover milhões de línguas. Consequência inata desta sua afirmação seria a modificação da conduta de parlamentos e poderosos em geral, gestores públicos, com o advento desta nova força de coesão social formada pela evolução da amplitude dos meios de comunicação.

Veremos que, em todas as teorias modernas da OP, essas preocupações de Tarde (2005) com sua Teoria da Conversação permanecem e de certa forma se confirmam ao longo do tempo. No entanto, não poderemos tomá-lo como um autor próprio da problemática da OP em sua forma estrutural, pragmática, posto que não fosse ele a se debruçar sobre como medir a opinião pública da melhor forma possível com o fim de interagir com ela nos termos das necessidades dos diversos autores interessados, em uma perspectiva de *marketing* propriamente dita, perspectiva que tira a OP da mera reprodução imediata de um único autor – os donos da mídia por exemplo. As mudanças dessa dinâmica de OP se dariam em todos os setores, notadamente nas disputas comerciais e políticas, assim as leituras da questão vão evoluindo.

#### 2.4.2 O pessimismo de Lippmann

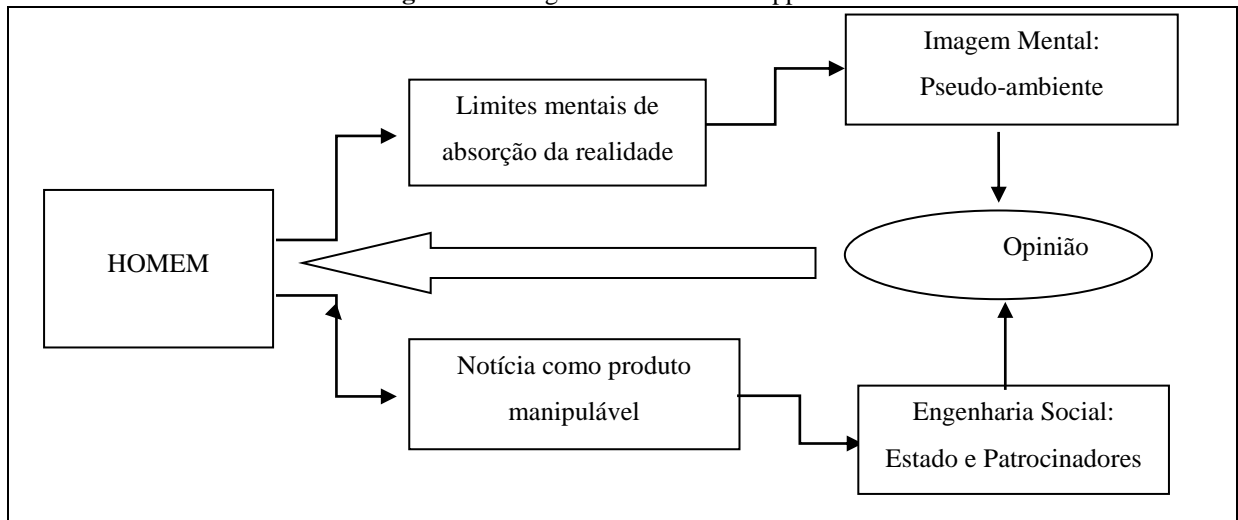
Os meios de comunicação ganham forte impulso com o advento dos recursos audiovisuais do cinema e depois a televisão, tornando-se capazes de acessar mais sentidos que os meios anteriores. A força de formação da OP ganha mais uma ferramenta e se torna ainda mais complexa pelo aumento do número de atores, notadamente empresas cinematográficas e televisivas. Neste contexto, o jornalista já citado anteriormente em nosso trabalho, Walter Lippmann (2008), vai entender mais claramente a notícia como um produto, e, a partir dessa constatação, vislumbra seu pessimismo diante do futuro da democracia.

Para chegar neste caminho pessimista, o autor argumenta que as limitações cognitivas do ser humano o tornam incapaz de absorver muitas informações, conciliadas com o

entendimento de que a ação dos meios de comunicação é subordinada aos interesses do mercado (dos patrocinadores), fato este que levaria o homem, portanto, a ser incapaz de produzir uma sociedade movida por verdades. Como consequência, uma Opinião Pública racional e calcada em base sólida e verdadeira seria uma meta meramente utópica. Esta limitação mental e psicológica, somada com a característica mercantil da informação, a divorciaria da verdade e exigiria uma revisão crítica do processo e da ação informativa em uma difícil equalização.

Essa revisão do processo seria uma tarefa impossível para a ciência política, pois um sistema político esbarraria na própria engenharia social que forma a opinião pública, haja vista a forma manipuladamente posta, como se vislumbra na Figura 6.

**Figura 06 – Engenharia Social de Lippmann.**



Fonte: Dados da pesquisa 2019.

Lippmann (2008) advogava, portanto, que a mente, não sendo capaz de absorver o todo da realidade por limitação inata, criaria um pseudo-ambiente, uma imagem fantasiosa sobre o mundo real, estereotipada, e é aí que o jornalismo da grande mídia encontra enorme espaço de manipulação cultural, comportamental e política: formando os pré-conceitos e os pseudo-ambientes mentais de seus cidadãos. Vejamos o autor analisando a manipulação de uma notícia sobre um episódio da primeira guerra mundial ao público (LIPPMANN, 2008, p. 50):

Aprendemos a chamar isso de propaganda. Um grupo de homens, que pode impedir o acesso independente a este evento, manipula as notícias sobre o mesmo para adequá-las a este propósito. Que o propósito neste caso seja patriótico não afeta absolutamente o argumento. Eles utilizaram seu poder para fazer os públicos aliados verem os fatos da forma que eles desejavam que fossem vistos.

O resumo do pensamento do autor consiste em tornar similar a notícia com propaganda. No universo mental gerador de imagens, a censura é o mecanismo no qual a notícia oculta uma parte da realidade para mostrar ou deformar outra. Seria então o pseudo-ambiente mental das pessoas um produto dessas ações que ele denominava de engenharia social, um agir planejado construindo os símbolos que dão base às decisões das pessoas.

O embate político de OP fica mais claro em Lippmann (2008) do que em Tarde (2005). Com Lippmann (2008) a OP seria uma disputa de imagens sociais, regadas pelos estereótipos que as gerações manipuladas vão repassando por automatismo, o que lembra o mimetismo de Tarde, com a diferença que o automatismo das pessoas, neste caso, faz elas por si mesmas quererem ver o mundo da forma como foram doutrinadas pelo tempo a visualizar as coisas, a julgá-las e interpretá-las. Ou seja, uma hegemonia de uma elite dirigente se estabelece e se retroalimenta nos seguintes termos, segundo o Lippmann (2008, p. 187):

Quando partidos políticos ou jornais apoiam o americanismo, progressivismo, lei e a ordem, justiça, humanidade, eles esperam amalgamar a emoção das facções em conflito que estariam divididas certamente se, ao invés destes símbolos, fossem convidados a discutir um programa específico. Quando uma coalizão em torno do símbolo foi efetivada, os sentimentos fluem em direção a conformidade sob o símbolo ao invés de irem à direção de um exame crítico das medidas.

Esses símbolos vão se sobrepondo ao que seria o real nos seus detalhes e inteirezas, mas que são censurados pela engenharia social oportunizada aos mais poderosos pelas limitações e tendências estereóticas que temos.

Por fim, Lippmann (2008) alega que cada camada ou grupo social possui seus marcos sociais, que seriam seus padrões de geração de valor, a partir do seu alcance de visão de mundo. Por exemplo, a dona de casa e um alto empresário têm visões e marcos sociais distintos: um tenta entender o mercado global, outra se volta mais para a realidade doméstica. Mas seria exatamente nas notícias o local intersubjetivo no qual os marcos sociais se interligariam e convergem por emoções ou símbolos, unindo-se em objetivos ou gostos.

Este contexto aterrador desenhado por Lippmann (2008) encontra sua exceção nos casos em que a realidade é tão imponente que se sobrepõe ao estereótipo, e isso ocorre, em geral, trazendo muitas mudanças, seja de gestor interno, quando algo desagradável do líder chega ao público, ou mesmo de guerras, quando se trata de contrariedade severa entre estereótipos de nações.

A perspectiva de Lippmann (2008), simpática ao marxismo, o impediu de ver que é justamente o seu acerto de enxergar a notícia pela lente da lógica de consumo, ou seja, como



um produto, que deveria mover sua esperança em vez do pessimismo. No caso do consumo de informação, é precisamente aí que está o caminho pelo qual podemos ter uma dinâmica mais complexa que a da “Engenharia Social” denunciada por ele.

Numa perspectiva de *marketing*, um produto em constante inovação e sob as regras da livre competição com ampla possibilidade de oferta propiciada pela democracia como sistema político pode, por ser um produto também, ter como consequência modelos de resolução de embates que prezem soluções técnicas e elevação cultural, bem como oferta de uma gama enorme de produtos culturais com alta qualidade para a sociedade, podendo perfazer mudanças comportamentais mais amplas, como resultados de cidadãos mais críticos e sofisticados do que o esquema de Lippmann (2008) visualizou.

Como esta pesquisa foi realizada décadas após a morte de Lippmann (em 1974), temos bens de informação digital que têm alto custo fixo de implantação, mas baixíssimo ou inexistente custo marginal, ou seja, muito pouco acréscimo de gasto quando é aumentada a oferta unitária (por exemplo, tomemos a empresa Hotmail que oferta endereço virtual aos consumidores, ela deve ter tido alto gasto de implantação de seu “espaço” em nuvem para ofertar o serviço; no entanto, após esse esforço financeiro inicial, praticamente o planeta inteiro pode usar essa via de comunicação de capacidade inestimável com baixíssimo custo unitário por envio; mais que isso, imaginemos as músicas, os filmes e, claro, os noticiosos acessados via celular, tudo isso estimulando vários sentidos nossos e podendo ter conteúdos e objetivos quase tão distintos como a própria diversidade humana o é.

O novo mundo digital traz novas abordagens para os dilemas da OP, alguns deles potencialmente falsos (como a questão das “*Fake News*”), ainda que não sejam novos, visto que mentira para ludibriar e levar alguém ao erro é um problema pré-bíblico. Outros problemas são bem antigos e passíveis de superação, como vimos em Tarde (2005) e Lippmann (2008), que seriam a manipulação da OP por um pequeno grupo.

A solução para os dilemas de conteúdos digitais falsos (como atualmente) ou manipulação (LIPPMANN, 2008) se dá pela mesma via que já apontamos antes, a saber: a liberdade de oferta e escolha da sua unidade fundamental, que é a informação. O ser humano pode neste ambiente de livre-comércio e opiniões, propiciar a qualidade como critério central, por ser algo inato a este processo de inovação permanente.

É um processo que continua tendo implicações formativas nas pessoas, no fluxo de suas opiniões e nos embates gerais da OP, em uma lógica além da Engenharia Social de Lippmann (2008) e do mimetismo da teoria da Conversação Tardeana, mas que é capaz,

inclusive, de oportunizar avanços na Gestão Pública no que concerne ao aspecto político da questão, que é o objeto desse nosso estudo e que aposta na receita do *marketing* para aprimorar os serviços públicos. Nesse patamar atual de interação virtual das pessoas e instituições, somados com a evolução da metodologia científica, temos as duas teorias mais recentes sobre o fator OP, que indicamos a seguir.

#### 2.4.3 A agenda confirmada

A revolução digital midiática, já citada acima, propiciou uma revisão teórica do que seria a ideia limitada de manipulação direta da OP por atores facilmente previsíveis e identificáveis, trocando-os pela noção de concorrência e disputa de agendamento da sociedade pelas grandes mídias, em suas diferentes empresas com diferentes patrocinadores. A concorrência e sua necessidade de se reportar ao mercado é um fator que gera inúmeras estratégias diferenciadas de trato com o público, permitindo, portanto, uma abertura de muitas interações possíveis entre público e mídia, que, na Teoria da Agenda, não tiram a centralidade da grande mídia e sua primazia sobre a ideia de agenda pública, mas que demonstra os limites e as condições pelas quais esse agendamento se dá.

Sua impossibilidade de suprimir a verdade a todo tempo, ou de censurar ângulos da realidade deliberadamente, como Lippmann (2008) antevia, frente às regras de concorrência que forçam a sofisticação de seus manejos argumentativos na ação noticiosa, traz a noção de liberalismo-democrático para entender com maior profundidade o papel dos meios de comunicação na formação da OP. McCombs (2004) explora essa questão com riqueza de pesquisas empíricas, tentando classificar a natureza e as condições nas quais a notícia enquanto produto e seus temas concorrem com outros temas, e entre diferentes meios como o jornal, a TV e os sites, subdivididos mesmo entre si, por diferentes proprietários e interesses. McCombs (2009, p. 67), em suas palavras:

A intensa competição entre os temas para um lugar na agenda é o mais importante aspecto nesse processo. A qualquer momento há dezenas de temas disputando a atenção do público. Mas sociedade alguma e suas instituições públicas podem prestar atenção a não mais que alguns assuntos de cada vez.

Nota-se que as pesquisas do autor procuraram determinar a validade da Teoria da Agenda, e depois o seu funcionamento dentro deste contexto de concorrência entre empresas que se reportam a um consumidor que, em geral, só dá atenção a cinco assuntos por vez

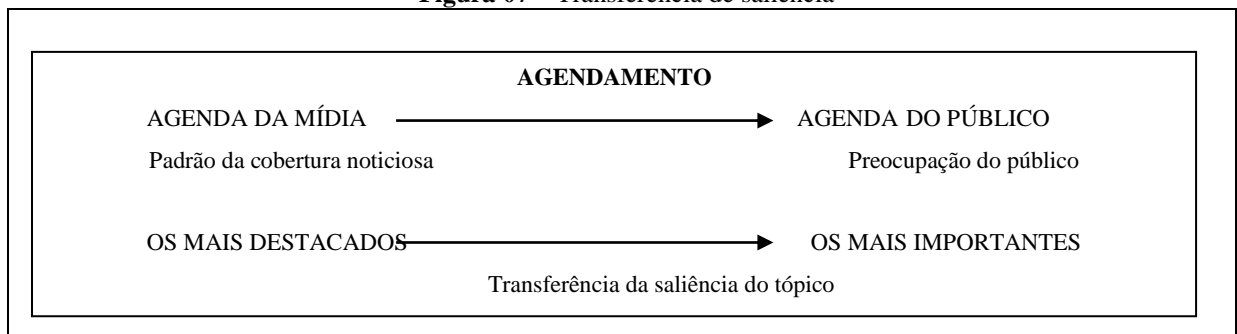
segundo ele. Em suas pesquisas, essa variação se dá entre dois a sete assuntos concomitantes no máximo; logo, o mercado da informação se “acotovela” para gerar a “agenda” que tenha um dos seus temas entre estes dois a sete que o consumidor em geral escolhe por um dado momento relativamente curto de semanas, no máximo meses, variando as regiões e suas circunstâncias externas, como também o peso de tempo da mídia dedicado ao assunto.

Fazer isso constantemente com seu produto impõe técnicas de leitura de seu consumidor de forma permanente. Não pode, neste contexto, a empresa simplesmente considerar que ela precede as afinidades do seu consumidor, que seria um mero receptor. Essa visão, possivelmente, a faria perder competitividade na dinâmica dos fatos da realidade transmitidos de inúmeras formas e ângulos. O importante, de início, com MacCombs (2009, p. 24) é perceber como:

A Teoria da Agenda não é o retorno à teoria da bala ou hipodérmica sobre os poderosos efeitos da mídia. Nem os membros da audiência são considerados autômatos esperando para serem programados pelos veículos noticiosos. Mas a Teoria da Agenda atribui um papel central aos veículos noticiosos por serem capazes de definir itens para a agenda pública.

Perceba que, segundo ele, a mídia, na formação da OP, não tem a força de gerar de forma instantânea (teoria da bala ou hipodérmica) o juízo de valor e o comportamento em si dos indivíduos, mas tem papel nuclear na ordem e na intensidade das reflexões que eles escolhem ter para fazerem seus julgamentos. Isto é o que o separa dos dois autores que vimos anteriormente (LIPPMANN, 2008; TARDE, 2005). A figura 7 relaciona a saliência da mídia num tema com a atenção do espectador para com o mesmo:

**Figura 07 – Transferência de saliência**



**Fonte:** McCombs (2009, p. 22).

A primeira prova da legitimidade da investigação de sua teoria se deu em 1968, nas eleições presidenciais norte-americanas, quando dois pesquisadores observaram na cidade de

Chapel Hill, Carolina do Norte, por pesquisa com questionário dirigido aos eleitores indecisos, que estes citavam cinco principais temas políticos de interesse público com seu devido ranqueamento quanto à posição destes cinco assuntos. Foram também perguntados os meios de comunicação que eles utilizavam, chegando ao número de nove veículos. A comparação do ranque de tempo dedicado pela mídia (os nove veículos foram analisados) aos assuntos escolhidos pelos eleitores foi espantosamente similar, comprovando a eficácia do que ele chamaria de transferência de saliência do tema, da agenda de mídia para a agenda do público.

Desta pesquisa pioneira, o autor tomou como sua tarefa garimpar as pesquisas mundiais que tratassem do tema e descobriu enormes confirmações que, conjuntamente com as suas próprias, derrubou quatro teorias que obstaculizariam a proeminência da sua. A saber, na descrição do quadro 1.

**Quadro 01:** Quadro de teorias que McCombs entende ter superado.

<b>TEORIAS SUPERADAS</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>DIFERENÇA COM OS RESULTADOS EMPÍRICOS DA TEORIA DA AGENDA</b>
1-Teoria Hipodérmica.	Advoga que instantaneamente a mídia faz seu efeito na agenda pública.	Os resultados comprovam que o agendamento se dá entre 4 a 8 semanas em geral. A exceção seria o menor tempo para assuntos de caráter pessoal e íntimo de autoridades.
2- Teoria do Controle da Realidade.	Defende que a realidade gera as notícias e a agenda seria mútua por isso. Pela natureza única da realidade.	Pesquisas empíricas demonstraram que crises inexistentes ou perigos desmedidos são criados pela mídia sem conexão com fatos: crise do petróleo alemão -1973; a incidência das drogas E.U.A -1985; alta criminalidade no Texas – 1994; o medo de Tubarões E.U.A – 2001.
3- Teoria da Preferência do Espectador.	Defende que é a preferência do espectador que cria a agenda da mídia e não o contrário.	Estudos eleitorais em diversos países, desmontam essa relação: Japão – 1986; Espanha – 1995; Argentina – 1998. O agendamento do público pela mídia se dá de forma clara e predecessora.
4- Teoria das Consequências Mínimas.	Advoga que quando há influência, esta se dá de forma esporádica. E sem alto impacto. Também chamada de teoria do menor efeito.	As pesquisas demonstram evidências no “mundo real”. Por pesquisas de OP e análises de conteúdo de mídia, bem como experiências feitas em laboratórios com grupos controlados, nos quais temas eram intensificados ou censurados, e o resultado sempre confirma o agendamento da mídia nestes grupos.

**Fonte:** Dados da pesquisa (2018).

A relação de causa e efeito seria simplesmente a comprovação da transferência de saliência do tema que sai da mídia para a agenda pública, alimentando as reflexões, conversas e juízos de valor sobre a questão em geral. Segundo o autor,

Evidência de experimentos laboratoriais fornece o terceiro e final elo na cadeia de evidência causal de que a agenda da mídia influencia a agenda do público, demonstrando uma relação direta funcional entre o conteúdo da agenda de mídia e a resposta do público àquela agenda.” (MCCOMBS, 2009, p. 39).

O autor fala no terceiro elo definitivo, pois os outros dois seriam a correlação demonstrada em diversas pesquisas empíricas e o fator tempo que, igualmente, comprova que a causa precedia o efeito nas pesquisas. Ou seja, as notícias se davam antes de elas chegarem ao interesse geral.

Perfazendo a mídia desta forma, o que MacCombs chama de enquadramento, é o ângulo, a ordem do dia que as pessoas debatem no quadro gerado pela mídia. Desta maneira, dá, portanto, o tom e o ritmo dos embates de OP, incluindo, claramente, as questões pertinentes à Gestão Pública e às suas inerentes decisões políticas, fruto dos procedimentos da democracia.

Curiosamente, seus estudos afirmam que, quanto mais anos de estudo tem o pesquisado, mais agendado o cidadão é. Seu interesse pelas notícias e sua assimilação da agenda, como um maior e melhor consumidor de notícias, prova que a crítica em si sobre elas não é mais ou menos qualificada que a de outras camadas da população. Este aspecto nos ajuda a compreender uma pergunta final: o que seria e por que o agendamento existe? A resposta do autor seria que, partindo da necessidade inata que temos de compreender a realidade, buscamos orientação na mídia naquilo que reputamos de relevante e incerto. As eleições são bons momentos para se perceber isso:

Nem todo eleitor sente esta necessidade de orientação no mesmo grau, naturalmente. Alguns cidadãos desejam considerável informação de contexto antes de tomar suas decisões de voto. Outros desejam não mais do que simplesmente uma pista orientadora. Necessidade de orientação é um conceito psicológico que descreve as diferenças individuais no desejo de obter pistas e informações de contexto. (MCCOMBS, 2009, p. 90)

Considera, então, que existem acontecimentos de exceção à regra e que o autor chama de Agenda Reversa: quando a mídia sente que a população está com outra agenda e que, com o passar do tempo, assimila-a para si sob pena de perder espaço de mercado. Em geral, MacCombs (2005) considera o agendamento como uma relação de disputa de poder de soma zero, ou a mídia agenda, como frequentemente o faz, ou estará sendo agendada de forma reversa. O mesmo vale entre as disputas de tema, em que o que está na agenda envolve a saída ou mesmo o impedimento de entrada de outro assunto.

As condicionantes da Teoria da Agenda criam um modelo de atuação para a mídia e para outros agentes profissionais que dela quiserem se valer para planejar ações de *marketing* no interesse público. Os condicionantes estão presentes nas duas pontas: a mídia e o cidadão

(este encarado como consumidor e cliente voluntário desta por suas inclinações psicológicas). Com isso, os agentes da agenda midiática devem levar em conta, o êxito de sua transferência de saliência dos temas para agenda pública segundo dois fatores: o primeiro seria a percepção seletiva do cliente, suas inclinações pessoais prévias e o segundo seria a relevância cívica de seu tema, ou seja, a importância que o tema tem com sua capacidade de se impor como certa noção de dever que todo membro do grupo social deve saber para bem conviver em sociedade.

Notemos que esses dois aspectos colocam como o “soberano” o cliente consumidor de notícia, mesmo que agendado como fruto do processo de disputa midiática; note-se que o cliente tem duas limitações: o tempo diário dedicado a notícias, bem como seus recursos para acessar os meios de comunicação disponíveis. Por sua vez, a mídia tem o limite do espaço que ela tem para transmissão da notícias (Jornal – o limite de páginas, TV, rádio, a área de abrangência e o tempo disponível para noticiário), que se juntam a essa própria limitação da atenção do público. Mesmo a própria internet, que pode emitir inúmeras notícias sem as limitações e custos dos outros meios, não pode suplantar a barreira da atenção do público.

É importante registrar que o autor tem o mérito de corretamente perceber que mesmo a pauta vindo de cima para baixo, na lógica do mais forte no mercado, a dinâmica não tem como ser meramente manipulativa. Como exemplo, ele cita que países de canais de televisão com forte vínculo estatal mais jornais livres e privados; estes acabam por se tornarem mais confiáveis que a própria televisão na disputa de agenda intermídia. Ou seja, são mais influenciadores do OP pelo quesito qualidade, mesmo com recursos técnicos mais simples e menos estimulador dos sentidos.

O desafio que se impõe no Brasil, país que o autor não vislumbrou em suas pesquisas, para almejarmos uma dinâmica de OP marcada pela busca de excelência dos *stakeholders*. Especialmente no nordeste (pelo atrofamento econômico e forte dependência estatal), é uma combinação ideal de evolução da liberdade, com pouca capacidade do estado (pela sua força patrocinadora) poder ditar a agenda da mídia privada e, assim, silenciar o que não lhe convém e potencializar os assuntos de interesse do grupo no poder, administrador dos recursos midiáticos estatais.

O problema é que o cenário de inanição mercadológica gera distorções que podem ser razoáveis influenciadoras das variáveis estabelecidas na ideia de disputa posta na Teoria da Agenda. Outras questão, que reafirmamos, só o futuro e mais pesquisas podem esclarecer, seria se, com a evolução permanente das redes sociais e com a maior autonomia do cliente

como gerador de informação de massa, isso poderia abalar a lógica da Teoria da Agenda ou mesmo impedir o silenciamento da forma, como veremos agora na Teoria da Espiral do Silêncio.

#### 2.4.4 A teoria da espiral do silêncio

Um dos conceitos mais criteriosos a serem usados em nossa pesquisa empírica, no estudo de caso, são os que vamos observar agora ao adentrar a teoria de Noelle-Neumann (2017), que fez uma síntese importante entre Lipmann e MacCombs, como veremos em sua Teoria da Espiral do Silêncio. Resgatando a dimensão psicossocial do Homem sob a força da mídia de massa na formação das impressões que motivam as escolhas individuais, a autora nos dá sua mecânica robusta de Teoria da OP com forte comprovação empírica.

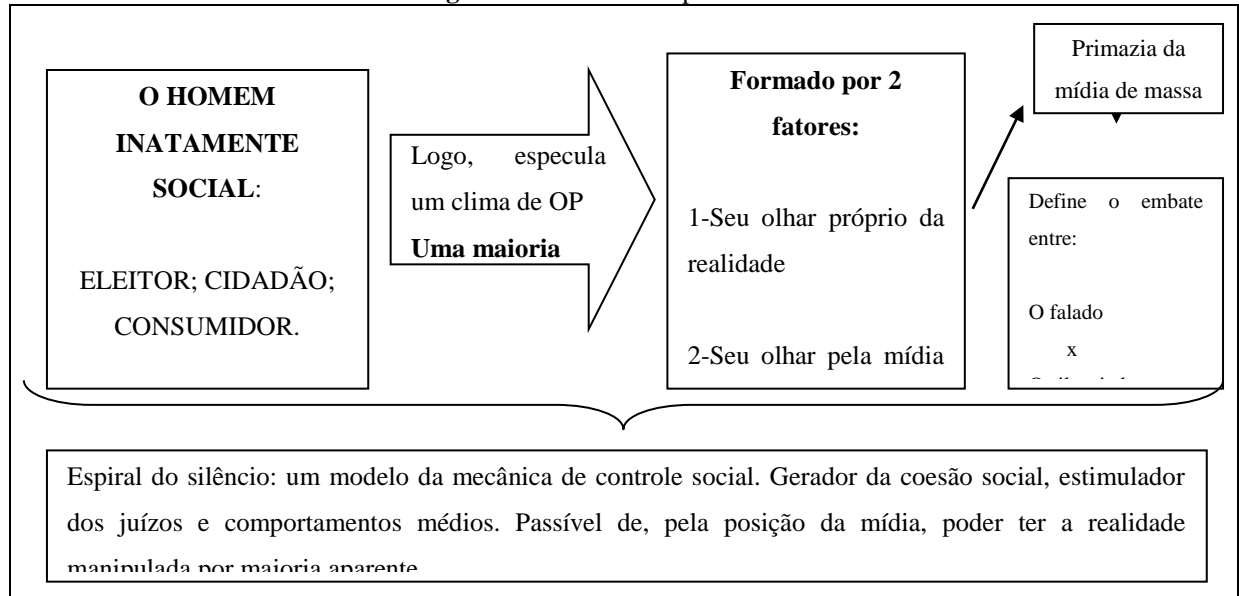
A autora encontra no conceito de silenciamento a forte comprovação de que existe realmente uma opinião pública. A OP é tão real e presente, para ela, que é capaz de gerar constantemente no indivíduo a escolha de calar ou falar, aderir ou se isolar. Essas escolhas só existem diante do indivíduo, na afetação que a autora vaticina, porque ele as enxerga como a opinião posta por uma maioria que pode validar ou deslegitimar o isolando de seu convívio pleno. Tudo isso a depender de sua escolha de falar ou calar ante um tema de forte apelo emocional ou moral. Seriam temas assim, com essas relevâncias, a pré-condição para o acionamento da Espiral do Silêncio, gerando as escolhas e comportamentos do indivíduo pela OP. No pensamento da autora (Noelle-Neumann, 2017, p. 271):

A teoria da espiral do silêncio se apoia no pressuposto de que a sociedade – e não somente os grupos nos quais as pessoas se conhecem mutuamente – ameaça os indivíduos com o isolamento e a exclusão social daqueles que se desviam do consenso. Os indivíduos, por sua vez, tem um medo do isolamento que é em grande parte subconsciente e provavelmente determinado de modo genérico. Este medo do isolamento faz com que as pessoas busquem comprovar constantemente quais são as opiniões e comportamentos aprovados ou desaprovados no seu meio, e quais deles estão ganhando ou perdendo força.

A decorrência lógica dessa afirmação de base é que a pessoa, ao perceber com certeza que uma opinião sua tem valor coletivo, ela a fala sem hesitação, ao passo que, se a opinião for originalmente sua, ela tende a fazer “gaguejando”, após uma medição sobre a posição pública e o valor que sua opinião terá enquanto estiver risco de conformação, reforço ou contrariedade do *status quo*. A análise pelo indivíduo do **Clima de Opinião** é um cenário onde se pode decidir calar, e o calar permite o que se é mais falado ser a moda, e assim definir

o que seja o comportamento geral da coletividade, num dado espaço de tempo que a autora chama de semi-estático. Observe a figura 8 onde tentamos ligar o isolamento e a insegurança com o silêncio:

**Figura 08 – Clima de Opinião e mídia**



**Fonte:** Dados da pesquisa (2019).

Importante é perceber que a OP impõe que todos os membros de uma coletividade analisem especulativamente sobre seu “Clima de Opinião” que toma como o envolvendo. O resultado deste processo analítico cria a intensidade do medo do isolamento que gera, por sua vez, a adesão à coesão social do grupo majoritário, formando também o olhar coletivo sobre seus tabus a serem rejeitados, e seus membros politicamente incorretos com suas milhares de formas de punição, em geral análogas ao isolamento.

A disputa de agenda se dá na forma da disputa pela geração das condições nas quais a sensação de pertença à sociedade leva o indivíduo a um comportamento e não a outro que, na sua mente, o isolaria. Uma vez que, quanto maior o público, onde se deve decidir falar ou calar, maior ainda é o Fator Isolamento, a pressão de uma simples conversa entre amigos é muito menor que numa reunião de grupo do trabalho ou de condomínio, ou numa entrevista para um jornal. A questão então é: como a autora comprova o Fator Isolamento? Na verdade, seu livro demonstra inúmeras pesquisas sobre este fundamento cabal de sua teoria. Que ela denominou a hipótese do silêncio (NOELLE-NEUMANN, 2017, p. 21):

A hipótese me lembrou da agitação estudantil do final da década de 1960 e início dos anos 1970, provavelmente devido a uma estudante em particular, que certo dia encontrei na entrada da sala de conferências. Percebi que ela usava um *botton* democrata cristão na jaqueta. “Não sabia que era partidária dos democratas cristãos”,



disse a ela. Ao que ela explicou: “Não sou. Estou usando este *botton* para ver o que acontece”. Voltei a vê-la ao meio-dia. Já não estava com o *botton* e eu a questioneei o porquê de ter tirado. Ela respondeu: – Foi horrível! Retirei-o.

Noelle-Neumann, (2017) se vale deste exemplo para ilustrar sua descoberta ocorrida anos atrás em outra circunstância, nas eleições alemãs de setembro de 1965. Naquele processo, todos os indicadores do ano anterior até bem próximo do pleito apontavam leve vantagem do Partido Social Democrata contra os Democratas Cristãos. Os resultados nas urnas, no entanto, foram favoráveis ao segundo. Isso que forçou os pesquisadores a buscarem, na exposição de mídia dos dois lados, um elemento de desequilíbrio que pudesse explicar essa “reviravolta no último minuto”, e não deu outra: a maior exposição e a maior possibilidade de ver as eleições pelo olhar da mídia, que não foi identificado nas pesquisas da época, fizeram a diferença para parte significativa dos eleitores.

A autora alega que, nesses cenários, ocorre uma disputa equilibrada e de difícil identificação por parte da maioria no contexto da lente imediata das ruas. Fatores psicológicos como pessoas de baixa-estima, pessoas que se sentem distantes e de pouca sociabilidade, são ainda muito mais suscetíveis ao apelo do olhar que a mídia predominantemente as dá. Como em 1965, o pleito foi favorável ao Partido Cristão:

Quando uma pessoa se sente isolada, seu sofrimento é tal que fica fácil manipulá-la através de sua própria fragilidade. Parece que o medo do isolamento é força ativadora da espiral do silêncio. Seguir a multidão constitui um estado de relativa felicidade. (NOELLE-NEUMANN, 2017, p. 23)

Em outras palavras, o ser humano, social que é, evitaria a todo custo ser vítima do fator isolamento; nesse processo de fuga, os meios de comunicação vêm sendo o mais forte elemento formador da visão humana do que seja o Clima de Opinião, pré-requisito para se entenderem a OP como contenedora das decisões que a maioria toma nas mais diversas situações, não só eleitorais, mesmo com particularidades diferentes, mas sem romper com essa dinâmica da espiral proposta.

Até o comportamento tabu que se quer aceito, ao se manifestar publicamente e, com o tempo ser tolerado, chama a atenção pelo simples fato de começar a passar a impressão de que ao se tomar essa ação tabu para si, não será atraída a punição do isolamento. Assim fazendo o espiralamento, confirmar-se em seu próprio mover-se.

O Clima de OP é, portanto, fundamental para a impressão que o cidadão extrai da OP e, como visto em todos os autores anteriores deste capítulo, ele tem, na mídia, um elemento

formativo impactante que pode, mediante as técnicas de propaganda, obscurecer uma tendência mesmo que ela tenha maioria numérica num dado tempo, mas quando abafada pelos meios de comunicação de massa, acaba superada pelo estabelecimento de uma opção com falsa maioria que se fez verdadeira maioria *a posteriori* ou, por outro ângulo, com efeitos de verdadeira (no sentido do gerar medo do isolamento e propiciar visão de clima de opinião favorável).

A confirmação do conceito de Clima de Opinião para a autora se manifesta na nossa busca constante de medir o que os outros veem do mundo e como isso importa em toda a existência humana. Ela afirma:

Um exemplo disso é a dificuldade de expressar, a dimensão psicossocial do “público”, uma situação na qual o indivíduo é visto e julgado por todos e por cada um, de maneira que sua reputação e sua popularidade estejam em jogo. O significado psicossocial do público só pode ser deduzido indiretamente do uso linguístico, aquilo que expressamos quando dissemos algo que aconteceu “à vista de todos” (*in the spotlight*). (NOELLE-NEUMANN, 2017, p. 262)

Desta constatação, decorre que suas pesquisas para medir o Clima de Opinião e suas tendências de mudança se dão em testes empíricos que envolvem diversos métodos da psicologia comportamental. É o caso do teste do trem, onde mulheres responderam em questionário se concordavam com o uso da surra na educação dos seus filhos ou não, e depois elas eram confrontadas com um cenário em que uma estranha se senta a sua frente, e emitem uma opinião contrária à delas, a previamente manifestada no questionário, a intenção era ver suas reações (se elas contra-argumentariam ou não). O resultado, que se confirmou por inúmeros temas e em abordagens similares, é que, em geral, num tema controverso como esse, assim como nos outros, aqueles em que as pessoas se dispunham a defender e não silenciar eram os que se confirmavam posteriormente como o padrão adotado pela cultura e pela moral.

Nas palavras da autora, “O grupo mais disposto a proclamar sua posição terá um impacto maior e influenciará mais a opinião do restante das pessoas, que poderiam, portanto, acabar incorporando-se ao grupo aparentemente maior e mais crescente.” (NOELLE-NEUMANN, 2017, p. 39). O ato de falar e expressar um ponto de vista é, portanto, gerador de tendências no fluir da espiral, e está ligado igualmente aos embates de tema da grande mídia. A questão é a força de disseminação.

Adentrando, finalmente, na comprovação da força da mídia nos termos do seu papel central na espiral, Noelle-Neumann (2017, p. 214) não tem dúvidas:

[...] os meios de comunicação de massa são formas de comunicação unilaterais, indiretas e públicas. Contrastam, portanto, de maneira tripla com a forma de comunicação humana mais natural, a conversação. Por isso, os indivíduos se sentem tão impotentes diante dos meios de comunicação. Em todas as pesquisas de opinião nas quais se pergunta sobre quem tem mais poder na sociedade atual, os meios de comunicação aparecem nos primeiros lugares.

É necessário registrar, aqui, o novo momento das redes sociais como fenômeno que pode elastecer o número de temas e minimizar o fator isolamento, quebrando os pilares da espiral; no entanto, esta hipótese é algo que só o tempo pode confirmar ou refutar, da mesma forma que na Teoria da Agenda. Por sinal, ambas as teorias têm robustos estudos empíricos e de laboratórios que sustentaram suas afirmações, e de certa forma interagem, sendo uma olhando para o mercado na disputa da agenda a engendrar sua mecânica, que tem igualmente o efeito de controle como resultado, e a outra mais aprofundada para a dinâmica interna da OP e da sua forma de existência social.

A dramaticidade do indivíduo em embates de OP, que se vê sob vaias ou risos – a autora alega que risos têm especial e significativo poder de afetar o interlocutor, submetendo-o a um grande risco de isolamento, permite a reflexão sobre as possibilidades de fraturas na teoria de Noelle-Neumann. Diferentemente de McCombs, que prevê as exceções a sua regra na hipótese de agenda reversa e assimilação do mercado de mídia da agenda gestada pelo público, Noelle-Neumann até registra que pode a própria população enxergar erradamente a mensagem da mídia e a visão de Clima de Opinião; no entanto, essa possibilidade – chamada de “ignorância pluralista” – não afeta os alicerces de sua teoria: “A população em geral percebe quais as opiniões estão ganhando ou perdendo terreno, assim como percebemos quando a temperatura sobe ou cai” (NOELLE-NEUMANN, 2017, p. 285). Na verdade, como se vê na citação, ela (a exceção) já está embutida.

Resta-nos então destacar que grupos sociais permitem a energia cinética fazer a mola da espiral fluir, aguentando a condição de isolados por um dado período de tempo que pode ser inclusive por toda a vida. Ela divide em dois esses grupos: a Vanguarda e o Núcleo Duro. Longe de serem aberturas em seu sistema, esses grupos servem para diferenciar as condições em que existe o insólito desejo de isolamento. A primeira se dá quando um grupo ou indivíduo aceita a condição de isolamento por acreditar que sua opinião será agendada no futuro, no caso, será a que imporá silenciamento aos outros, terá a razão e será a moda futura (esta posição é a de Vanguarda, que se sente capaz de gerar algo novo em alguma área da OP). Na outra ponta, aqueles que mantêm comportamentos que já foram superados e

ultrapassados no tempo pelo movimento da espiral; esses formam o Núcleo Duro.

Ambos sofrem o isolamento no presente. Seja por se verem à frente do seu tempo ou por acharem que o certo era o costume antigo que se foi. A força dessas convicções não tem garantia nenhuma de gerarem clima de OP por si mesmas, mas em sendo oportunas por inúmeros fatores, pode ser alçada, pela mídia, e assim a espiral segue seu destino rumo ao “infinito” fluir das sociedades humanas.

Por fim, Noelle debateu o papel da OP em duas dimensões: uma na qual ela seria um instrumento racional para tomadas de decisões coletivas na democracia (a OP como racionalidade), e aqui ela viu que as pesquisas apontam que as informações verdadeiras podem criar impacto mais duradouro que as informações meramente apelativas e persuasivas, embora não as dê como certo, talvez por ser esta segunda dimensão a forma como ela de fato defende que seja o verdadeiro papel da OP; que seria a OP como controle social, já bem explicando ao longo do nosso trabalho, e importa aqui apenas enfatizar que a OP tem influência forte na totalidade das questões morais e emocionais de alto impacto sobre o corpo social em sua estrutura integral e não somente nas questões político-administrativas.

Não se pode instrumentalizar a OP facilmente a um só aspecto sem mexer com seu todo espiralado, no entanto, é nela que a busca de consenso se dá, e é com ela que consensos suficientemente bons e justos possam emergir.

Lembramos que a autora não entende a história da humanidade como determinada, como nem a própria democracia o é: fruto de uma evolução inevitável e determinista. Portanto, os próprios embates de OP devem encontrar seus caminhos para que essas sínteses resultantes obtenham a melhor forma de gerar os melhores frutos coletivos.

Nosso esforço recorta a questão da OP na dimensão da Gestão Pública, e com o conjunto dos desafios das teorias da OP em conjunto com as novidades advindas tanto das novas formas de se poder fazer a leitura da OP (avanços de metodologia de pesquisa) bem como da forma de poder constituí-la, com a abrangente comunicação das redes sociais. Estes ingredientes nos deixam otimistas para os desafios de estruturação e desenho a que nos propomos.

#### 2.4.5 A democracia, o marketing e os desenhos das teorias de OP

Por todo o exposto, não seria objeto de preocupação central nosso adentrar extensamente sobre quais das teorias acima têm o melhor desenho da formação e

desenvolvimento da OP, de forma a dar base de fundamentação para as melhores técnicas de *marketing* político ou governamental que avaliaremos na pesquisa. Mais importante, então, nesta ótica, é identificar qual é a melhor técnica para interpretar o desenvolvimento contínuo da OP, como pesquisar a OP numa dada questão, ou temas em seus contextos temporais, já que a agenda tem muitos temas em competição e muitos meios de propagação com seus “pontos de vista”.

Afora que, em McCombs (2004), não importa o juízo em si, a sua teoria da agenda prova apenas que a competição intermídia dá a pauta social geral; já para o gestor público, o juízo em si, sua forma preferencial concreta, é fundamental de ser identificado, seja para reforçá-lo ou modificá-lo. Mais que a forma de agendar, é relevante saber o resultado num dado interesse de gestão posto, seu juízo criado e as atitudes de cidadania. Importa o que está efetivamente priorizado pelos cidadãos em suas escolhas ante as questões políticas e seu tipo de argumentação, pensada aqui de forma estrita no tema de nosso trabalho, que se ocupa da extração dos embates políticos na OP pelas teorias da OP, com vistas a propor um *framework* melhor adequado para essa problemática afeta à GP.

Essa necessidade de melhor gerenciamento dos elementos constitutivos da OP que lhe dizem diretamente respeito é o que nos interessa; logo, em nossa análise, todos os principais conceitos clássicos postos acima (silenciamento, isolamento, agendamento, enquadramento, agenda reversa e clima de opinião) servem para mapear um acontecimento empírico que seja problema de GP como os cinco que analisaremos como estudo de caso.

É claro, portanto, que as contribuições dos autores acima são marcadores importantes para o desenvolvimento de técnicas de *marketing*, o que é uma tarefa por se executar de maneira mais precisa. O simples motivo que compreender o embate de OP sob a ótica de *marketing* para a boa governança pública requer o domínio das mecânicas dos atores em jogo e do real papel que a inovação deve ter sobre as limitações intrínsecas postas nas teorias da OP e nas concorrências duras entre gestores, consultores, e mídia, tudo na ótica da cidadania como sendo este um conceito civilizador justo, desejável e em evolução também (cidadania como pré-requisito e desafio ético do nosso trabalho).

Por outro lado, é este também o campo de batalha central do Fator OP na GP: é o debate sobre cidadania: sua quintessência. Logo, impõe-se, num primeiro plano, não as técnicas em si a serem aplicadas para quaisquer que sejam suas utilidades, mas, antes, qual a melhor forma de ler a OP, como pesquisá-la. As teorias do OP provaram sua existência, sua importância. Fica posta a questão do como melhor enxergá-la na complexidade da evolução

da democracia e do comportamento humano conforme Mesquita (2018) nos chama a atenção. Para enfrentarmos essa questão sobre como melhor diagnosticar a OP, é pertinente lembrarmos a crítica posta no clássico texto “A opinião pública não existe” de Bourdieu (1973), que se detém em demonstrar a impossibilidade de se tomar as pesquisas de opinião como uma tradução literal da vontade verdadeira de uma maioria. O autor aponta os motivos para isso:

As problemáticas que são propostas pelas pesquisas de opinião se subordinam a interesses políticos, e isto dirige de maneira muito acentuada o significado das respostas e, ao mesmo tempo, o significado dado à publicação dos resultados. Em seu estado atual, a pesquisa de opinião é um instrumento de ação política; sua função mais importante consiste talvez em impor a ilusão de que existe uma opinião pública que é a soma puramente aditiva de opiniões individuais; em impor a ideia de que existe algo que seria uma coisa assim como a média das opiniões ou a opinião média. (BOURDIEU, 2014, p. 3)

Outro fator que contribui para a impossibilidade de perguntas por questionários poderem auferir essa média, seria a própria compreensão das palavras que não são iguais entre classes sociais, regiões e gerações. Ou seja, haveria uma limitação linguística fortemente impeditiva de se poder dar, a uma “pesquisa”, a capacidade de visualizar a alma de um povo sobre um dado assunto.

Restaria, então, a utilização deste por interesses de grupos, que começam desde a própria escolha do tema a ser analisado, inclusive quanto aos parâmetros de formulação da pergunta, visto que o tema pode nem sequer ser objeto de preocupação relevante para uma parcela dos respondentes, que, de forma irreflexiva, tendem a dar respostas tipo sim ou não para algo que se colocou numa forma e com lapso de tempo curto, mas que de outra maneira poderia perfeitamente sua escolha ser completamente diferente.

Para Bourdieu (2014), a sociedade seria então muito fragmentada para que umas listas de perguntas sobre temas destacados por um grupo capturassem algo de forma explícita e compreendida igualmente por todos os segmentos sociais, nos mesmos termos que o interesse do pesquisador tem pelo tema proposto. Logo, conclui o autor:

Em suma, eu quis dizer que a opinião pública não existe, pelo menos na forma que lhe atribuem os que têm interesse em afirmar sua existência. Disse que havia, por um lado, opiniões mobilizadas, opiniões constituídas, grupos de pressão mobilizados em torno de um sistema de interesses; e, por outro lado, disposições, isto é, a opinião no estado implícito, que, por definição, não é opinião se com isso se compreende algo que pode ser formulado em discurso com uma certa pretensão à coerência. A definição de opinião que levei em conta é a definição que se realiza em estado implícito nas pesquisas de opinião. Não é minha opinião sobre a opinião. É simplesmente a explicação da definição de opinião que as pessoas que produzem

sondagens de opinião realizam pedindo às pessoas para formularem opiniões ou para tomarem posição sobre opiniões formuladas. Digo simplesmente que a opinião, no sentido da definição social implicitamente admitida pelos que fazem sondagens de opinião ou pelos que utilizam os resultados das sondagens de opinião, não existe. (BOURDIEU, 2014, p. 12)

Não se trata de negar a OP, tão bem comprovada exhaustivamente neste trabalho, mas de questionar como se dão as metodologias de suas capturas, questionando também as amplas pretensões de legitimidade quando no uso do termo OP para os resultados destas pesquisas, que, para ele, têm os limites postos de forma intransponível. A pergunta que fica seria, então, se as modernas formas de aferição das manifestações espontâneas de opiniões postas nas redes sociais, detectadas por técnicas digitais denominadas de *Big data* são, de fato, a real OP.

Por não se porem ao investigado pela dinâmica da pergunta, mas da sua manifestação concreta sobre os temas relevantes para elas mesmas, em suas livres escolhas, dentre os muitos temas que a agenda oferta poderia ser a internet, uma fonte mais precisa para identificar as tendências de OP (MESQUITA, 2018). Não seria então essa forma de captura, sem pergunta, com uma classificação do exposto na rotina das pessoas, uma revolução a permitir o equacionamento das questões impeditivas de um diagnóstico da OP confiável como Pierre Bourdieu expôs? São essas as questões que se impõem na ordem do dia do debate sobre a melhor forma de diagnóstico da OP na era digital e que enseja fortes pesquisas como propõe Mesquita (2018).

O resultado disso pode abrir um leque fenomenal de ferramentas gerenciais do Fator OP para a Gestão Pública. Nosso estudo de caso não abarca completamente um instrumento concreto de captura de sentimentos e preferências de tal porte, mas toda a pesquisa do caso é focado em portais de internet.

Não obstante, existem pesquisas nacionais mais recentes publicadas na forma de artigos científicos que levam em conta as novas tecnologias e apontam certo enfraquecimento da Teoria da Agenda frente ao advento das redes sociais na complexa cadeia de concorrência pelo agendamento da parte dos grandes meios de comunicação. No artigo “Conversações políticas online e seus efeitos na opinião pública” (BALDISSERA; MATHEUS, 2012), os autores investigaram, de forma exploratória, por meio de ferramentas digitais, os debates sobre o racismo após as eleições presidenciais de 2010 no Brasil.

Em suas análises de conteúdo, identificou que, mesmo sem potencialização da mídia, foi possível identificar, na rede social Twitter e outras redes, uma significativa amplitude do tema, nas manifestações de seus usuários, mesmo sem prevalência da questão nos meios de comunicação de massa. Como dizem os Turgeon e Rennó (2010, p. 13):

Ao longo da análise das dinâmicas das interações simbólicas e da circulação das informações, foi possível perceber uma série de potencialidades proporcionadas pelas TDCIs aos interagentes sociais. Potencialidades essas que podem ampliar as capacidades de ação simbólica dos indivíduos, suas formas de apreensão, compreensão e reprodução do mundo objetivo, de performances, de trocas, acessos e visibilidades de informações/opiniões a respeito de variados temas/problemáticas. Partindo-se da ideia que as TDCIs possibilitam a ampliação da esfera de visibilidade pública, pode-se considerar que os usos cotidianos dessas tecnologias podem gerar efeitos políticos e redimensionamentos na instância simbólica da opinião pública. Os achados da pesquisa reforçam a ideia de que as barreiras e limitações da comunicação massiva, impostas pelos MCM foram, de certa forma, alargadas.

O artigo aponta a possibilidade que o potencial amplo das TDCIs (Tecnologias Digitais de Comunicação e Informações) terão de forçar a reformulação da “Teoria da Agenda”, propondo assim uma profunda reavaliação após o advento das redes sociais e sua dinâmica própria de criar pautas, ter roteiros formativos de grupos com mecânica de OP, na forma como diria Monique Augras (1980) tanto latente (sem formar juízo de valor) como ativa (formam os juízos de valor) próprias, merecedoras de serem mais bem estudadas.

Outro artigo no mesmo sentido de revisão da Teoria da Agenda trata do tema da pena de morte e, como um possível juízo de valor pode subsistir majoritariamente, mesmo na contramão do tratamento dado pela mídia como melhor solução para o tema. Trata-se do texto “Opinião pública sobre a pena de morte” (LAMONICA et al, 2015), que parte do princípio de que a noção de que a pena de morte é uma “vingança justa” tem ampla prevalência na mídia de massa em geral; no entanto, na pesquisa realizada com 40 respondentes adultos de ambos os sexos, o resultado se mostrou contrário ao juízo de valor “orientado” pelos grandes meios de comunicação, pois 75% acreditavam na recuperação do infrator, 60% acreditam que a mera reforma de leis já poderiam amenizar o problema da violência; por fim, cerca de 30% concordaram com a pena de morte, aproximadamente 20% não tinham pensado no assunto e 45% discordaram que a pena de morte é uma lei necessária no Brasil.

De fato, a programação televisiva que espetaculariza a violência, e, em síntese, advoga a pena de morte em seu conteúdo, faz parecer que a maioria da população a acompanha. No entanto, aqui é necessário observar criticamente a pequena amostra da pesquisa, bem como o fato de que a Agenda, para McCombs (2004), não faz as pessoas necessariamente tomarem o juízo da mídia para si, mas leva a reflexão do tema.

Por sua vez, com Noelle, podemos crer que, com o tempo, a persistência da mídia pode criar uma sensação de falsa maioria que, posteriormente, se torne verdadeira, pelo silenciamento dos que são contra a pena de morte, mesmo considerando que já de muito



tempo existe a superexposição da abordagem do tema violência. Logo, a pesquisa mostra a necessidade de outras, sem apontar mudanças nas estruturas das teorias basilares de OP.

Analisaremos, agora, mais uma pesquisa nacional, também publicada em forma de artigo, que demonstra o papel decisivo da notícia na formulação das escolhas e comportamentos das pessoas. Turgeon e Rennó (2010) realizaram uma releitura de uma pesquisa de 2004, com 360 pessoas, as quais, antes de responderem seus questionários, metade recebia informações sobre gastos e impostos federais e a outra não.

A pesquisa original tinha objetivos mais amplos, e os autores do artigo tomaram um aspecto dos resultados dela para analisarem a relação entre informação política e atitude política. Nos dois grupos com mesmo perfil, e 180 pessoas cada, percebeu-se que o grupo com acesso aos dados orçamentários, e que viram os gastos e prioridades do governo, a grande maioria defendia que os impostos fossem diminuídos.

Já a parcela que não tinha as informações simplesmente questionava prioridades, mas não enfocaram diminuição de impostos como pauta. A conclusão dos autores foi que uma cidadania mais bem informada politicamente poderia gerar resultados eleitorais diferenciados em algumas situações anteriores, bem como as prioridades programáticas em disputa. Para os autores, “por outro lado, fica claro que o impacto da informação política em atitudes políticas declaradas não é trivial e que uma cidadania mais bem informada sobre política pensa diferentemente de uma menos informada” (TURGEON; RENNÓ, 2010).

O pensamento de que uma cidadania mais bem informada politicamente pode ter atitudes e escolhas políticas diferenciadas, conduz a condição de que a informação política não pode ser tratada como trivial nas análises de decisões governamentais. O papel que a gestão do Fator OP pode ter na qualidade da participação do cidadão é por derivação um dos elementos práticos que, se confirmado o nosso objetivo principal de pesquisa, ensinará muitos caminhos gerenciais, inclusive na forma de um manual para o setor público.

Assim, concordamos com os autores quando apostam no conceito de cidadania como um constructo importante para se pensar tudo que for pertinente às atitudes políticas que se pretendam democráticas e fincadas em uma coesão social harmônica. A metodologia do *marketing* consideraria todas estas questões. O pressuposto disso é que, diante do fato consumado no qual a Gestão Pública está inexoravelmente envolta em disputas de Opinião Pública e, sabendo que ela tem a informação como sua unidade básica, seu produto primeiro, o aprimoramento técnico deste mesmo produto por tratamentos de *marketing* que se deem pela livre concorrência, tende a aperfeiçoar a vida social nestas questões aqui delineadas,

tomando a qualidade como o fator diferenciador a garantir êxito nas disputas entre os diferentes *stakeholders*.

Creemos que o livre “mercado de ideias da atividade profissional no âmbito da política”, no sentido de bom suporte à troca de fatores intangíveis, pode e deve gerar por si, como resultado da competição e sua pressão por qualidade, uma ética que faça o *Marketing* Político e Governamental necessariamente terem que se vincular a ideias de melhoria social tanto quanto se espera da própria democracia em essência.

Mas o fato é que, como acentuamos diversas vezes, ela não ocorrerá de forma automática, pré-determinada, somente pela mão invisível do mercado, como assevera Sponville (2005), em sua visão social de escada (ordens) por dimensões hierárquicas, quando registra que não acredita ser o mercado, que compõe o primeiro degrau<sup>2</sup>, capaz de dotar o próprio capitalismo de ética (a quarta ordem e degrau), sem que ela não ocorra pela via da ação política (o segundo degrau) que, por sua vez, a revisa com a ética, mas sem a desmontar. A escada da humanidade civilizada, sem o primeiro degrau da ação técnica que contém o mercado e sustenta o restante, fatalmente fará cair uma ordem sobre a outra em regime de barbárie.

Outra questão que neste trabalho não cabe margem de dúvida é a interdependência entre o *marketing* governamental e político com as teorias da OP. Um deve olhar o outro com vistas à maximização dos interesses e resultados almejados. O cenário ideal é o estado democrático de livre mercado, com as diversas mídias em permanente concorrência por agenda e sem dependência aguda dos intrusivos patrocínios governamentais.

Acrescentemos, também, a atual amplitude de meios de comunicação com canais individuais de disseminação, como as redes sociais o são, num contexto em que a informação livre é absorvida e influenciadora tanto quanto mais qualidade ela tiver. E mais qualidade terá tanto quanto mais aprimorada forem as técnicas que conduzam a administração do conteúdo e da propagação, aumentando o êxito de sucesso da GP nos quesitos de reputação do gestor, nas crises de imagens que fatalmente ocorrem, nos embates políticos eleitorais e nas tomadas de decisão da gestão e suas disputas administrativas e ideológicas.

A meta de construir um *framework* que responda as questões entre GP e OP acima, como vimos neste capítulo, levaram-nos a essa observância da dimensão instrumental das

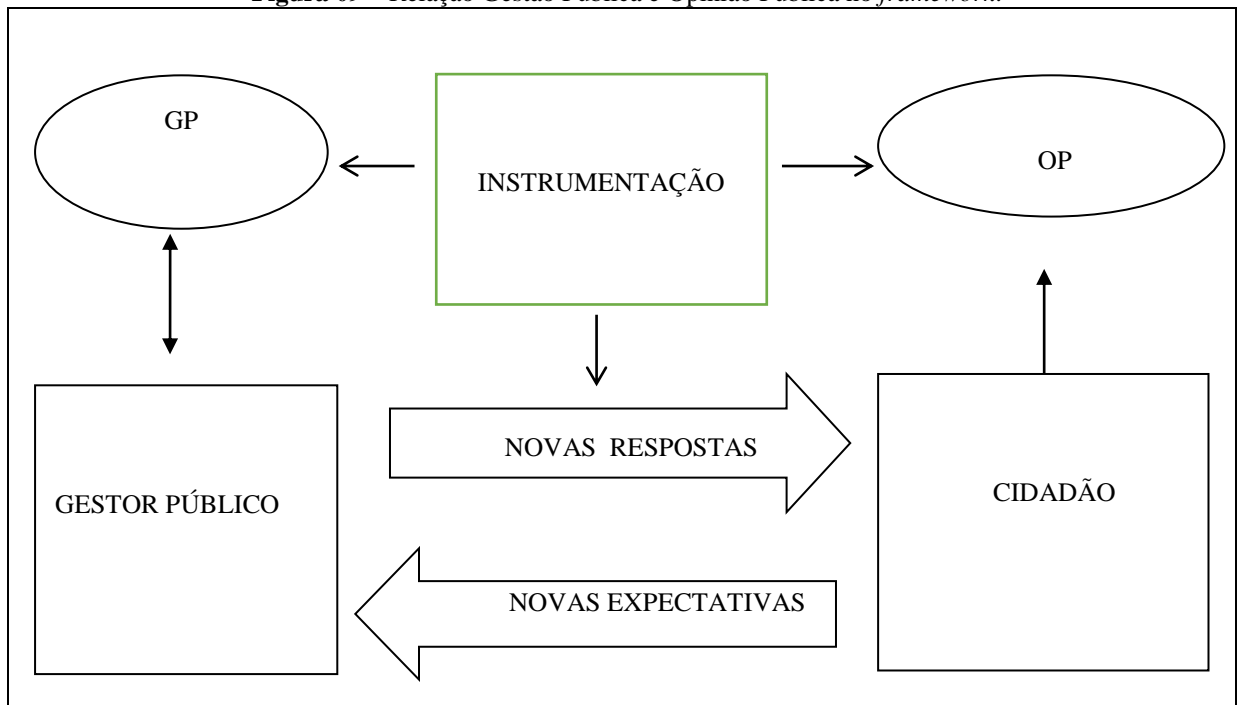
---

<sup>2</sup> A primeira dimensão da humanidade seria a técnico-científica que contemplaria as atividades de interesse da lógica de mercado, que por sua vez teria autonomia relativa mesmo que sendo subordinada aos degraus superiores formados pelas outras três ordens: a política, a moral e a ética – um quinto degrau seria a religião, mas o autor se furtou de tomá-la como certa já que ela não existe independente de uma complexa metafísica, só a considerando de forma marginal em sua teoria.

questões de OP: saber medi-la; descobri-la e por fim planejá-la. Na compreensão de que a OP influencia o gestor político assim como influencia a vida do cidadão, dentro das correlações teoricamente colocadas. A questão de sofisticar a cidadania é também fruto desse aperfeiçoamento almejado, que, no ambiente ideal, pode ser vicejador de inovações que evoluam toda a cadeia que o sistema de *marketing* no interesse social comporta no bojo de nossa preocupação dissertativa.

A cidadania não é tema incidental nesta nossa pesquisa e reflexão. Na verdade, o *framework*, concebido como um desenho para a boa GP, pressupõe poder criar melhoras no fluir da informação no seu fluxo. Tendendo, portanto, a ensejar melhorias em todo o processo político. Incrementar a comunicação para fins de interação e deliberação entre gestores e cidadãos é uma questão de cidadania.

Em outras palavras, teremos potencialmente uma conciliação de interesses que repõe, em última análise, os limites do poder estatal, já que o estado é menor que a sociedade, o colocando sob a permanente pressão da eficiência. E o *framework*, o produto final esperado desta pesquisa, pretende assim fazê-lo, enxertando as melhores vias para as expectativas que a cidadania pretende em um processo de ganhos lado a lado. Conforme sugere o modelo da figura 9:

**Figura 09** – Relação Gestão Pública e Opinião Pública no *framework*.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

## 2.5 Resumo do capítulo

O capítulo percorreu vários episódios históricos, em que as questões do fator OP apareceram na forma que as tradições histórica, sociológica e literária põem como problemas de relações de poder. Analisamos pensadores de escolas e tempos diferentes, que convergem com a ideia de que a comunicação é um forte fator de sociabilidade e coesão social. Em Durkheim (2004) ressaltamos a importância que as narrativas sociais têm para dar sentido ao todo cultural que forma um agrupamento coletivo. Essas narrativas de coesão são observadas como constituidoras dos costumes e preferências de um povo por todo o processo civilizador como confirma Norbert (1990).

De posse da centralidade da comunicação, demonstramos que as observâncias aos aspectos dos embates de OP nas relações políticas se deram com diferentes ênfases, como evidenciamos em autores humanistas como Rousseau (2006) que deu relevo à ideia que a soberania e o poder devem emanar da população em geral; e também Hume (2003) com o mérito de ser o primeiro pensador a registrar que todo governo deve se basear na opinião pública.

Posteriormente, estudamos o processo formativo da democracia, que é atado à intensificação da economia capitalista. No caminho, não deixamos de salientar as teorias que

analisaram os regimes totalitários e o conceito de “massa” que dela advém, como nas reflexões sobre o exercício da autoridade e obediência, nas análises de Canetti (1995) e Arendt (2013), que cumpriram dupla função em nossa dissertação: a de confirmar que a manipulação simples e direta requer um sistema não democrático para vingar; e a de enfatizar que a democracia não se dá como uma fase inexorável do desenvolvimento humano e nem mesmo sua manutenção. Chegando ao ponto em que constatamos que a democracia é pré-condição para podemos pensar em *marketing* na relação entre GP e OP.

A democracia, que para Tocqueville (1998), nasce da necessidade de garantir direitos individuais e impedir uma ditadura da vontade da maioria, contém muitos mecanismos de consideração da OP em seu funcionamento. Tendo como apogeu o processo eleitoral, competição em que se escolhem os decisores da Gestão Pública. Por isso falamos de consumo político (WRING, 1997) e das questões pela qual os *marketings* tão vinculados ao desenvolvimento de técnicas para as trocas negociam da iniciativa privada poderia também contribuir para as trocas entre fatores intangíveis que se dão nas questões políticas, como analisou Kotler e Zaltam (1971) sobre a evolução do *marketing* no interesse social e suas derivações.

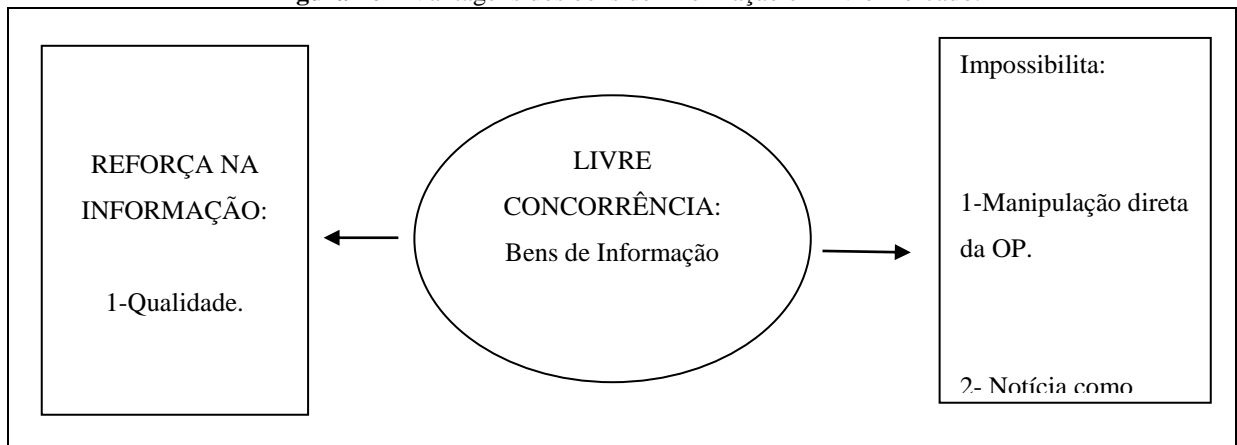
Na lente do *marketing*, inspecionamos as teorias contemporâneas de OP. Identificamos como convergente entre todos os autores escolhidos a condição de que os embates de OP são fortemente iconográficos, por imagens formativas dos valores morais, em geral superficiais e que não se dão por reflexão de profundidade. Igualmente eles também enxergam certa tendência à manipulação da informação pelos detentores do poder de disseminá-la: a grande mídia.

No entanto, destacamos as Teorias da Agenda de MacCombs (2004) e a da Espiral do Silêncio de Noelle-Neumann (2017), por considerarem o constante aumento de complexidade no desenho de formação da OP, bem como, por ambas as teorias gerarem desenhos que levam em conta o caráter de competição e usos de técnicas de disputa intermédias para que um tema seja agendado e influenciador.

Ligando definitivamente teorias da OP com o *Marketing*, recorreremos a Drucker (1993) e sua fórmula mais otimista para a sociedade que a dos teóricos da OP. Saindo da encruzilhada da comunicação tida como atrofiadora e manipulativa, ele advoga a lógica da competição como força constante na busca por inovação em todos os tipos de *Marketing*. Logo, podemos hipoteticamente ir além dos limites da noção de mídias de massa unilateralmente comandando a moral.

Em vez disso, na livre competição entre todos os *stakeholders* (políticos, consultores de *marketing*, cidadãos, ONG e mídias) pela agenda pública, temos permanente evolução política e administrativa no setor público, calcados nas premissas de um cenário com escolha voluntária pelas pessoas consumidoras de informação numa ampla oferta feita por diversos emissores em disputa aberta, em equilíbrio de trocas no Macromarketing (BURGUETE, 2004). Como tentamos demonstrar na figura 10:

**Figura 10** – Vantagens dos bens de informação em livre mercado.



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Por fim, com Bourdieu (2007), abordamos as dificuldades de captura correta da OP por pesquisas de opinião, bem como estudamos algumas pesquisas nacionais que apontam um novo dimensionamento das teorias da OP pelas Redes Sociais. Concluímos, portanto, que os elementos postos no capítulo formam a base teórica que nos permitem desenvolver a hipótese de que nossa pesquisa empírica, confirme o papel do Fator OP na GP, com a existência da dimensão analisada, bem como oportunize a criação de um modelo que dê conta de nosso outro objetivo de comprovar, na perspectiva administrativa, as outras 4 dimensões que formam os embates da OP e devem ser objetos de preocupação gerencial da GP.

### **3 METODOLOGIA**

A presente dissertação terá como procedimento metodológico a utilização de um estudo de caso, que conformará a etapa empírica da pesquisa pela qual passaremos a detalhar neste capítulo. A ideia é termos o caso de embate de OP na I dimensão, a de Embates Administrativos, analisado de forma aprofundada. De forma a podermos, além de comprovar a importância de se priorizar o gerir do Fator OP, apresentar recomendações para essa gestão, bem como as interações dessa dimensão com as outras dimensões. Friso que propusemos casos e os deixamos como sugestões para pesquisas futuras.

#### **3.1 Estrutura geral da pesquisa**

Com o objetivo de narrar com os parâmetros da literatura clássica vista anteriormente, o conteúdo empírico na abordagem dirigida a dimensão de embates administrativos de OP pela GP, buscamos neste estudos de caso, de forma particularizada, realizar análises de conteúdos temáticos de maneira a demonstrar a clareza e distinção desta com cada uma das outras dimensões (por isso deixamos sugestões de casos para cada dimensão), bem como suas inter-relações, mesmo tenhamos optado por pesquisar um caso para analisarmos de maneira bem ampla.

Nossa dimensão pesquisada tem ampla capacidade de mostrar suas ligações com as outras dimensões. Introduzindo a comprovação delas. O percurso será feito nos critérios e conceitos estabelecidos pelas teorias de OP, avaliando no caso a hipótese de que as dimensões se configurem nos quesitos estabelecidos nas Teorias da OP analisadas no capítulo anterior. Com esta condição atestada, poderemos legitimar que cada forma de embate visto nesta pesquisa é passível de submissão a técnicas gerenciais. Seguiremos o modelo de análise dos atos de gestão conforme indicam os parâmetros do quadro 2:

**Quadro 02** – Os critérios das Teorias de OP a ser usado como parâmetro para validar a dimensão.

DIMENSÕES DE EMBATE DA OP E GP.	CONCEITOS DAS TEORIAS DA OP A SE CONFIRMAREM NOS ESTUDOS DE CASO.
1- Embate Corrente Administrativo de OP	Enquadramento Agendamento Silenciamento pelo fator isolamento Agenda reversa Clima de Opinião

**Fonte:** Dados da pesquisa (2019).

Observaremos 3 veículos de comunicação distintos e, igualmente, o mínimo de duas tendências de opiniões divergentes para soluções propostas no desenrolar das disputas contidas no caso. Objetivamos qualificar o entendimento tanto sobre o desenvolvimento e as estratégias argumentativas dos atores em disputa como as medidas efetivas tomadas por cada ator no episódio elencado com seus respectivos debates e desfechos. Possibilitando, portanto, um olhar de *marketing* para a questão.

**Como protocolo, seguiremos as seguintes 10 etapas:** (1) iniciaremos com uma breve contextualização do caso; (2) apontaremos os principais atores do caso e seus principais interesses e narrativas; (3) justificaremos a escolha do tipo de mídia e dos portais selecionados; (4) faremos o estudo da totalidade das notícias referentes aos 3 veículos escolhidos; um total de 76 notícias com um quadro contendo suas manchetes uma citação retirada do artigo e um comentário nosso; (5) no mesmo quadro faremos a Valência comentada de cada uma das matérias dessas mídias, tanto a de caráter mais opositorista como a situacionista e a de perfil mais neutro; (6) Em seguida, dividindo em 3 fases, faremos Análise Crítica do Discurso dentro da narrativa historiando detalhadamente as atitudes gerenciais dos atores em conflito nas suas estratégias anunciadas nas mídias; (7) mostraremos um quadro comparativo entre as técnicas usadas pelos atores e os conceitos centrais das teorias clássicas do Fator OP; (8) Depois faremos uma leitura do Ethos (imagem) tanto da oposição como da situação; (9) na parte prática do trabalho, deixaremos nossas recomendações gerenciais para a gestão do Fator OP referentes à GP; (10) finalizaremos apontando as inter-relações com as outras dimensões e setores da gestão pública.



O estudo de um item intangível como a Opinião Pública, é difícil de ser confirmado, mas pode ser gerida no âmbito da Gestão Pública. É possível, porém, tentar provar que ela tem a mesma ênfase em esferas tangíveis da Administração Pública, mas em setores convencionais como saúde, economia e educação. Exige-se um método qualitativo flexível para abarcar o conjunto de aspectos das narrativas que compõem a ação administrativa e política.

O método do Estudo de Caso é mais apropriado para nos demonstrar empiricamente que a gestão de OP transpassa por todas estas esferas de atuação estatal permanentemente, mas em manifestações e graus distintos, dependendo de circunstâncias próprias de uma disputa onde o gestor (um lado da batalha) não domina todas as variáveis. Entretanto, essa assimetria, não impede que a pesquisa possa encontrar técnicas e propostas coerentes com a nossa percepção genérica do Fator OP na seara pública. A consequência natural esperada, de caráter prático, será a ratificação apresentada ao longo desta pesquisa, de que o conhecimento técnico aplicado à gestão dos embates de OP devem ser aperfeiçoados no contexto do *framework* identificado aqui.

### **3.2 O método de estudo de caso**

A escolha do método de **estudo de caso** se dá por ser este um dos mais tradicionais instrumentos de pesquisa qualitativa (GRAY, 2002). No pensamento do autor, quando uma pesquisa tem necessidade de integrar e comparar diferentes perspectivas, o estudo de caso possibilita uma compreensão rica e detalhada sobre um contexto e as relações causais que se pretende confirmar ou refutar. Esta é uma situação compatível com nosso objeto de estudo.

O método também permite analisar diversos fenômenos, desde indivíduos e organizações a eventos em geral, tendo então o que os autores chamam de “unidades de análise” bem amplas e flexíveis, como se mostra necessário em nossa empreitada de investigar um episódio de embate de OP nos quais as unidades tendem a ter elementos genéricos iguais, no que diz respeito à relação com as Teorias da OP, mas circunstâncias únicas para cada resposta escolhida pelos atores.

O critério para a escolha do caso é a sua capacidade de comprovar a existência do Fator OP na condução da GP. Provar sua própria dimensão em sua inteireza e riqueza técnico-gerecencial bem como suas possíveis relações com e todas as outras dimensões de embates de OP sugeridas como sendo pertinentes à ação da GP descritas no quadro acima. O

aprofundamento individual alcançado neste caso deve nos dar a compreensão da natureza dos motivos das decisões sobre OP, que, de alguma forma, geram os processos organizativos da sociedade contemporânea.

Como afirma Yin (2001), este método é o mais abrangente em temas qualitativos, por seus tratamentos específicos de coletas e análise de dados. Outro aspecto que torna o **estudo de caso** convergente com nosso trabalho é sua propensão a ter “múltiplas fontes de evidências”, como diz o mesmo autor. As pesquisas dos embates de OP, na ótica de suas teorias de base, requerem uma visão dos seus muitos meios e formas de propagações atuais, sendo estas as nossas fontes variadas na análise e estudo do caso. Conformando, portanto, um eficaz meio para o esclarecimento das decisões tomadas em seu contexto real, nas suas linhas exploratórias e analíticas que opõem interpretações e modelos teóricos anteriores, para melhor medir o Fator OP, a validade de suas teorias, e o seu devido impacto na administração pública.

### **3.2 O caso – a dimensão do fator OP em seus embates de caráter administrativo**

**Caso:** A campanha que se deu entre final de 2011 e início de 2012 em torno da troca do terreno da ACADEPOL – Academia de Polícia com o terreno do atual Shopping Mangabeira, em João Pessoa.

**Razão da escolha:** O *marketing* no interesse social precisa de uma causa para mobilizar e sensibilizar. Desta causa temos a emanção de fatores que devem levar ao condicionamento de comportamentos. Aqui nesta dimensão temos as inúmeras campanhas informativas que o poder público deve ter para instituir uma adesão socialmente desejável, de uma vacina a mudanças no trânsito. No caso aqui proposto temos um embate forte no qual o poder executivo estadual, com minoria parlamentar na assembleia, precisava conquistar o público geral para efetivar uma troca de terrenos muito polêmica, entre estado e um empresário do setor de construção de shoppings.

A troca se deu mesmo com o governo tendo minoria na assembleia legislativa, e uma série de denúncias cercando o caso. A hipótese central é a de que a forte adesão popular, que se deu de maneira gradativa, atraídos pela narrativa dos benefícios para a economia e a segurança pública que o processo envolvia, venceu a forte tendência midiática local contrária e a maioria parlamentar oposicionista pelo constrangimento criado a quem se posicionava contra. O episódio se destaca pelo fato de que as guerras de narrativas se equivaliam em força

dos agentes em contenda e qualidade argumentativa de lado a lado, com a vitória sendo obtida pelo governo estadual da Paraíba em parceria com a sociedade civil organizada engajada de forma instrumental ao longo do processo, no qual ela foi constituída como agente de comunicação numa grande virada estratégica que analisaremos. Uma curiosidade do caso, que só demonstra seu relevo, é que, em março de 2018, foi aberto um inquérito Civil Público sobre o caso, oportunizado pela crise no IPC – Instituto de Polícia Científica que também estaria entre as melhorias previstas ainda no acordo de 2011/2012.

**Fontes:** Utilizaremos as seguintes fontes: Portal Jornal da Paraíba; site Clickpb e site PBagora. Usaremos a totalidade das matérias encontradas nos arquivos digitais destes portais na internet.

## **4 DIMENSÃO DE EMBATE DE OPINIÃO PÚBLICA DE CARÁTER ADMINISTRATIVO: UM ESTUDO DE CASO**

Um forte embate administrativo corrente, que configura essa dimensão, envolveu uma lei autorizativa de permuta no estado da Paraíba em 2011, e dividiu fortemente oposição e situação parlamentares: foi conhecido como o caso da permuta entre o terreno do estado da Acadepol e o do Grupo Futura no bairro pessoense do Geisel. Os desenlaces deste embate têm forte valor representativo nas análises gerenciais, posto que a oposição tentou fazer dele um debate desgastante para o governo em outras dimensões, exigindo atenção deste e uma multiplicidade de técnicas para a obtenção de uma vitória de OP significativa.

Como já explicado no protocolo, começaremos seguindo nossa pesquisa contextualizando o caso resumidamente, depois, justificando nosso tipo de mídia e os portais escolhidos, como também os atores centrais e seus interesses. Adiante faremos uma análise da valência comentada com a integralidade das matérias destes portais encontradas em seus arquivos; em seguida, analisaremos criticamente os principais momentos da guerra de narrativas e do embate de OP, e após, associaremos os episódios com os 5 conceitos centrais das teorias da comunicação que escolhemos para dar suporte a essa pesquisa.

Ainda faremos a leitura de como ficou o Ethos tanto da oposição como da situação depois do fim da parte mais intensa do debate (meados de 2011 a início de 2013). Finalizaremos o capítulo com um subtópico de recomendações que o caso oferece para a gestão do Fator OP somadas às propostas gerenciais que podem se interligar também às outras dimensões. Concluindo este estudo, serão apresentadas as considerações finais e as sugestões para novas pesquisas.

### **4.1 O caso: a permuta de terrenos para a construção da nova Acadepol e o Shopping Mangabeira entre 2011/2012**

Nossa dimensão a ter seu embate de OP escrutinado nas mídias elencadas, será a dimensão do embate de caráter administrativo e o caso ilustrativo que usaremos para analisar as questões gerenciais próprias às tarefas deste embate para o gestor e a gestão pública. Trata-se do debate jurídico-político ocorrido de 2011 até 2013 na cidade de João Pessoa, capital do estado da Paraíba, que envolveu a permuta do terreno da ACADEPOL (Academia de Polícia) do Governo do Estado, no bairro de Mangabeira, com o terreno do proprietário do shopping

Manaíra, senhor Roberto Santiago (por meio de seu grupo Futura), no bairro do Geisel, com vistas à construção do empreendimento chamado Mangabeira shopping. A contrapartida social para o governo foi a construção de três equipamentos de segurança pública para o estado, a saber: uma nova ACADEPOL; um novo IPC (Instituto de Polícia Científica) e uma grande Central de Polícia.

O tema, ao menos sob o ponto de vista jurídico, se estendeu até quando finalizamos esta dissertação. No entanto, a nós importa o período mais agudo de debates entre suas aprovações na Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas (TCE-PB) e Tribunal de Justiça (TJPB), no qual se deu efetivamente sua definitiva aprovação, em fevereiro de 2012. Ressaltando matérias jornalísticas com as principais estratégias utilizadas por seus contendores na defesa de seus interesses, o importante neste caso é que ele ilustra bem como a gestão dos embates de OP servem para equacionar problemas interinstitucionais que acontecem no dia a dia dos atos administrativos, e que, sem o tratamento adequado para se obter a devida anuência da opinião pública, podem sofrer severas obstruções.

#### 4.1.1 Os principais atores envolvidos

Para facilitar o entendimento os apresentaremos, na forma de um quadro abaixo, porém, é importante adiantarmos que alguns dos atores vão ao longo do tempo mostrando novos argumentos e por vezes assimilando fusões de interesse como em uma negociação qualquer, cada um se valendo dos “fatos” que eles põem a público para fortalecer suas teses que, como dito, vão se modificando ao longo do embate, conforme as notícias demonstrarão adiante. Observemos o quadro abaixo com os principais atores em disputa, seus papéis e seus argumentos:

**Quadro 03:** Principais atores em disputa

<b>ATOR</b>	<b>INTERESSE MAIS CLARO</b>	<b>PAPEL E ARGUMENTOS</b>
1-Políticos de oposição	Obter adesão popular demonstrando estar agindo em defesa do interesse público e desnitrir a imagem do governo e do governante tratando o caso como improbidade administrativa por diversos ângulos, objetivando, assim, abrir caminho para chegar ao poder futuramente.	1-Ausência de licitação 2-Troca com vantagens para um empresário apenas, em detrimento do Grupo Holanda por exemplo. 3-Discrepância nos valores dos terrenos 4-Ausência de certeza de propriedade jurídica das terras. 5- Desvio de finalidade no uso das terras, que seriam para habitação 6- Obscuridade na negociação, visto que o grupo Futura comprou a terra por 3 milhões, meses antes de ser avaliada por 11. 7- Perda de empregos para o bairro de Mangabeira
2-Políticos de situação	Defesa integral do interesse de permuta nos termos do governo, para fins de manter seus acordos políticos.	1-Geração de emprego e renda 2-Melhorias nos equipamentos de suporte à segurança pública.
3-Sociedade Civil Organizada	Muito bem articulada pelo governo e em geral favorável ao projeto governamental.	1-Geração de emprego e renda 2-Melhorias nos equipamentos de suporte à segurança pública. 3- As contrárias alegaram problemas ambientais, desvio de finalidade do terreno e superavaliação do terreno privado com subavaliação do público.
4-TCE-PB	Analisa o aspecto administrativo e contábil.	Analizou o processo entre agosto de 2011 e julho de 2013. Primeiro proibiu, depois acatou.
5-TJPB	Dá a palavra final sobre as pendências jurídicas postas.	2-Manifestou-se entre dezembro a fevereiro de 2012. Sofrendo toda a influência das estratégias dos contendores.
6-Roberto Santiago, Proprietário do Grupo Futura e do Shopping.	Investir cerca de 200 milhões de reais de maneira segura.	1-Montar seu empreendimento na melhor localização e condição possível.
7-Ricardo Coutinho, Governador do Estado na época.	Se fortalecer como defensor do interesse público mesmo ante todas as dúvidas sobressaltadas por opositores e TCE.	1-Geração de emprego e renda 2-Melhorias nos equipamentos de suporte à segurança pública. 3-Aquecimento da economia com os 200 milhões investidos 4-Agregamento de valor em sua reputação.
8-Ministério Público (MPPB)	Defender a legalidade das ações e conduzindo o processo por meio de TAC e pareceres.	1-Que a licitação em caso de permuta só é exigida em lei federal para a União. 2-E que os valores analisados pela Comissão de Valores Imobiliários estariam corretos.

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Nesta dimensão, seguiremos a linha temporal dos acontecimentos para melhor assimilação dos desafios gerenciais de OP enfrentados pela gestão. Ou seja, as respostas técnicas geradoras de notícias sensibilizadoras da OP foram se dando junto com os riscos e a

gravidade dos contra-argumentos adversários em cada conflito institucional. Desta feita, dividi-los-emos em três momentos: 1- O conflito na Assembleia Legislativa – AL (período de Junho a Agosto/2011); 2- no Tribunal de Contas – TCE (setembro/2011 a Julho de 2013); 3- por último, no judiciário – TJPB (fevereiro/2011 a fevereiro de 2012) com seus devidos contextos.

#### 4.1.2 As características das mídias escolhidas

O campo de batalha escolhido nesta pesquisa para entender os atos de gestão do embate de OP. Lembrando que meu foco é analisar a gestão pública neste fundamento, e não a mídia em si mesma. Serão formados pelos portais na internet do *site* ClickPB, PBagora e o portal do Jornal da Paraíba que na época ainda era também impresso, e de conteúdo igual (o jornal passou a ser exclusivamente digital em abril de 2016).

Foi utilizado o arquivo destes portais e analisada a totalidade das notícias referentes ao tema disponibilizados por eles em seus arquivos no período de junho/julho de 2019. Foram catalogadas 76 matérias, cada uma das quais tem uma valência (registro interpretativo sobre a linha de cada uma das matérias; se positiva, neutra ou negativa com relação ao interesse do gestor e da gestão – fruto de nossa investigação) com **Enquadramento** muito claro, de forma a permitir, com bom grau de acerto, os principais passos tomados pelos principais atores das teses em jogo. Analisaremos, mais abaixo, o quadro com os artigos e as suas valências.

O estilo de notícias via portal mantém parte das mesma características dos jornais, inclusive é sua forma de mutação mais atual nos dias de hoje, mais barato e por poderem aprofundar com mais elementos os conjuntos dos argumentos postos em outros tipos de mídia com maior restrição de tempo como TV e RÁDIO sem, no entanto, deixar de tentar repercuti-los, como ocorre na maioria das matérias e dos atores escolhidos para as notícias dos portais. Dentro do previsto na Teoria da Agenda.

Em geral, os portais se valem do protagonismo dos grandes meios de mídia em ter maior acesso aos atores envolvidos, o que, para a finalidade deste trabalho, traz-nos vantagens (SANTOS; SILVA, 2018), pois, com este cenário coletado pelos portais de forma ampla sobre as atitudes dos atores centrais neste estudo de caso, temos então um panorama bem integral das medidas de gestão do Fator OP pelo gestor em sua inteireza no trato com a mídia e com os segmentos da sociedade como poderemos demonstrar.

O site ClickPB se notabilizou pela forte oposição ao político Ricardo Coutinho e a suas gestões, tanto na prefeitura como no estado. Trata-se de um site reconhecido pelo jornalismo investigativo cujas matérias deram argumentos contrários à causa da permuta, bem como destacava analiticamente as notícias “negativas” ao interesse do Estado e que eram geradas pelas instituições de controle e de justiça quando elas, em impedimento judicial, barraram a permuta temporariamente, ou nos casos de procrastinação de votações – o que ocorreu algumas vezes. Seu editorial também revelava o mote da narrativa da oposição e, em geral, tentava tratar o caso como uma negociata tentando insistentemente abarcar várias dimensões do Fator OP: A Reputação do Gestor; Crise de Imagem; eleitoral e, claro, o embate administrativo corrente. O portal também serve de bom receptor de notícias de outras mídias que fossem neste mesmo sentido, cumprindo bem a função de nos fazer entender os gestos da oposição nessa disputa.

O portal PBagora se posicionava a favor da permuta no editorial, e, em postura diferente do ClickPb, deu voz aos atores da situação, enquadrando-os. Do empresário dono do Shopping, as medidas judiciais favoráveis e as decisivas articulações da sociedade civil que o governo faria. Nos permitindo visualizar as técnicas de embate de OP da parte do governo.

Por sua vez, o portal do Jornal da Paraíba, na época, ainda tinha versão impressa com igual conteúdo e vinculação da linha editorial com a TV Cabo Branco. Iniciou suas matérias manifestando-se contrariamente ao projeto, mas, ao longo do processo, por vezes, teve postura neutra nas matérias. É importante registrar que oscilou a favor do governo em alguns momentos cruciais revelando o caráter eficaz das estratégias de gestão da OP da parte situacionista.

#### **4.2 Considerações sobre o quadro de valência geral por mídias**

A valência (avaliação positiva ou negativa) em nosso estudo, além de confirmar as características de cada portal descrito acima, medirá, se no bojo das matérias analisadas se cria uma imagem (ethos) positiva dos interesses do governo ou não. Para isso, criamos quadros para cada veículo de mídia escolhido, contendo as datas e as manchetes com uma coluna destaque no argumento principal feita com frases retiradas das matérias e comentários nossos, destas que compuseram os episódios anteriormente citados. O intuito é observar o embate em seus desdobramentos e inteireza, pois nos valeremos da valência para a totalidade das matérias encontradas nos arquivos destas empresas digitais.



De acordo com o indicar de acessos e visualizações Alexa Internet, criado em 1996, de propriedade do grupo Amazon e que mede a cada 24 horas o nível de procura de todos os sites ([pt.wikipedia.org/wiki/Alexa\\_Internet](http://pt.wikipedia.org/wiki/Alexa_Internet) acessado em 18/09/2019). Temos a seguinte configuração de audiência entre os navegadores de sites da Paraíba no seguinte período de tempo: em 19/09/2011, O site PBagora era o primeiro colocado e o ClickPB era o terceiro colocado, sendo o segundo lugar o site oficial do próprio governo do estado. Numa análise de 289 sites da época ([czagora.blogspot.com/2011/08/relacaodossiteseblogsmais.html](http://czagora.blogspot.com/2011/08/relacaodossiteseblogsmais.html) acessado em 18/09/2019). Tal dado importa para provar como estavam pioneiros em sucesso os portais que escolhemos.

Em 19/11/2012, conforme a mesma plataforma Alexa Internet, O PBagora passaria ao segundo lugar e o ClickPB ao quinto num levantamento com 150 sites ([blogvavadaluz.com/sem-categoria/sai-a-lista-de-blogs-mais-acessados-da-paraiba-inclusive-nos-no-meio-blog](http://blogvavadaluz.com/sem-categoria/sai-a-lista-de-blogs-mais-acessados-da-paraiba-inclusive-nos-no-meio-blog) acessado em 18/09/2019). Importante registrar que a plataforma não pontuava o portal Jornal da Paraíba que ainda era impresso e talvez não usasse a ferramenta AlexaToolbar, importante num certo período de medição do Alexa nestes anos.

Finalmente, considerando 2019, também em 18/09, temos a colocação dos 3 portais em uma lista com 1389 outros sites concorrentes (como o segmento cresceu). O portal ClickPB é hoje o primeiro colocado, o PBagora é o quarto e o Portal Jornal da Paraíba é o décimo terceiro lugar (dados retirados do site [otaviosaleitao.com.br/alexa](http://otaviosaleitao.com.br/alexa) acessado em 18/09/2019). O que confirma a condição massiva constante destes sites, sobretudo os antagônicos, à época, PBagora e ClickPB, protagonistas que nunca saíram das primeiras posições nesta década. Por sua vez, o Jornal da Paraíba refletia bem o grupo filial da rede globo no estado da Paraíba. O que o torna mesmo sem medição no período do embate, importante para a compreensão do sucesso e fracasso das posturas gerenciais dos atores.

A tradicional dicotomia da política paraibana está bem representada nestes sites, na sua condição de disputa parelha e intensa. Os números da audiência dos sites de oposição e situação não deixam dúvidas. Lembremos que, considerando o período de embate deste estudo de caso (2011-2013), tanto na capital, como no estado, somente em 2016 e 2018 teríamos eleições decididas no primeiro turno. O estado principalmente que só teria tido as eleições de 1998 como decididas em primeiro turno desde o advento deste instrumento.

Portanto, o papel do Jornal da Paraíba, como um meio de comunicação teoricamente menos engajado à lógica partidária e mais dependente da lógica de mercado pode ser um importante balizador do desenvolvimento do Clima de Opinião que se desdobrava como

resultante dos lances do embate, fato este que serviu como forte parâmetro para comprovar a efetividade das medidas gerenciais adotadas pelo governo com vistas a superar a forte onda oposicionista criada pelo conjunto de medidas amargas tomadas no início da gestão, a exemplo das demissões e judicialização dos planos de cargos e carreiras aprovados pelos governos anteriores.

Neste contexto, tivemos uma conjuntura de certo descontentamento com a classe política e com a reforma administrativa baseada no enxugamento da máquina estatal. Tais fatos motivaram parte da classe política (a oposição era ampla maioria no período) a ter a impressão de que a Agenda negativa e o Clima de Opinião seriam adversos ao governo de forma que os elementos obscuros postos neste episódio poderiam, ao serem verbalizados, fazer do corriqueiro embate administrativo, um forte impulsionador de fatos que afetassem a imagem do governo e o fizessem ter reputação negativa e até mesmo sofrer crise de imagem, fazendo sua derrota nessa dimensão ser elevada a outras, o que potencializaria derrotas políticas e pessoais muito fortes.

Importante, então, foi acompanharmos as manchetes comentadas de cada um dos portais escolhidos, cada qual com sua importância justificada, posto que o próprio delinear da leitura da valência fixará o norte dos acontecimentos a partir dos quais, posteriormente, faremos uma análise crítica dos discursos proferidos. Com nossas pinçagens dos aspectos gerenciais que a pesquisa empírica pode nos oferecer.

#### 4.2.1 Valência e visão global do portal Clickpb

Quadro 04: Valência e visão global do portal Clickpb  
(Continua...)

<b>DATA E VALÊNCIA</b>	<b>MANCHETE</b>	<b>ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO</b>
15/06/2011 Valência: -	Ricardo Coutinho (RC) quer vender terreno da Acadepol para dono do Shopping Manaíra	O SINDEPOL (Sindicato dos Delegados de Polícia Civil) denunciou projeto de lei, tido por eles como vergonhoso, enviado à assembleia Legislativa (AL) sobre permuta dos terrenos sem debate público prévio.
16/06/2011 Valência: -	Estado confirma que Ricardo irá trocar terreno da acadepol com dono de Shopping	Só depois da denúncia governo solta nota oficial, sem debate prévio. O site enfatiza de novo as opiniões contrárias do SINDEPOL.
20/06/2011 Valência: -	EDITORIAL: Assembleia de côcoras x Terreno da Acadepol x Maranhão III x Ricardo	“[...] A área do estado é 5 vezes o valor do M <sup>2</sup> da empresa Futura, fora que sua área é o dobro do terreno do Geisel”
20/06/2011 Valência: -	Pressionados, deputados adiam votação de terreno da Acadepol.	A oposição resiste há uma votação tão rápida e usa os argumentos do SINDEPOL, objetivando mais aprofundamento do caso.
05/07/2011 Valência: -	Acadepol: “Se AL aprovar permuta, acionarei a justiça para impedir” diz Manuel Jr	O deputado federal entendia que o governo sairia perdendo na troca de 9.5 HEC por 4. Entrou no debate entendendo ser de apelo popular positivo para a oposição ser contra a permuta.

Quadro 4: Valência e visão global do portal Clickpb

(Continuação...)

<b>DATA E VALÊNCIA</b>	<b>MANCHETE</b>	<b>ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO</b>
09/07/2011 Valência: -	Manuel Jr alega que RC tem problemas psiquiátricos.	Ricardo respondeu a ele na grande mídia, alegou que o deputado nem traz obras e nem deixa o governo fazer. O site deu voz a Manuel
12/07/2011 Valência: -	Presidente do CRECI diz que o terreno ainda pertence a José Carlos da Silva.	Rômulo do CRECI deu entrevista coletiva com valores dos terrenos discrepantes da lei estadual e questionando se o grupo FUTURA era de fato o proprietário da área do Geisel.
18/07/2011 Valência: -	Presidente do CRECI entra com ação popular na justiça para impedir permuta do terreno da Acadepol.	“(…) alega que a transação ofende os princípios da legalidade, além de descumprir a finalidade pública inicial do decreto que desapropriou o terreno do Geisel”
19/07/2011 Valência: -	Permuta de terreno da Acadepol tomou de conta da sessão de hoje da Assembleia Legislativa	“O deputado opositor Ranieri Paulino declarou que RC é agente político e não corretor de imóveis”. Cada sessão dessas tinha claque popular governista.
27/07/2011 Valência: N	AL discute na sessão desta quarta a permuta dos terrenos.	“Serão ouvidos o dono da Futura, CRECI, CREA, OAB, entre outros...” (matéria só citou entidades críticas)
27/07/2011 Valência: -	AL convoca Planejamento, CINEP e SUPLAN para discutir troca de terreno da Acadepol	“a sessão foi marcada por trocas de farpas entre deputados da oposição e lideranças comunitárias previamente mobilizadas” OBS: Os deputados governistas não foram.
27/07/2011 Valência: -	Audiência não tem presença de governistas mas situação está confiante	“o líder da oposição disse que vai cobrar a avaliação do terreno, o registro de cartório e pedir a liberação do governo para a construção de um novo Shopping do grupo HOLANDA, sem ônus público, só vantagens.”
27/07/2011 Valência: -	Líder do governo aposta na aprovação da Acadepol	“Não é preciso ter bola de cristal para saber o resultado desta votação” OBS: Ao tratar o debate neste nível opositores chamaram isso de negociata sem debate racional pela fuga dos mesmos constrangidos.
09/08/2011 Valência: N	Câmara debate sobre a permuta do terreno da Acadepol para construção de Shopping	Considere que tanto PMJP como governo eram aliados, e nesta audiência teve a mobilização do recém criado Fórum Comunitário em Defesa da Zona Sul – que foi decisivo na tática de embate de OP do governo estadual.
17/08/2011 Valência: +	Oposição se retira do plenário e votação é adiada.	“O líder do governo, Hervazio Bezerra, protestou contra a quebra do quórum e disse que a derrota foi do povo de JP.”
17/08/2011 Valência: -	Gervásio Maia diz que RC quer presentear empresário com permuta.	“Disse em entrevista à rádio Paraíba FM, que o governo age de forma estranha e tem outros interesses.”
17/08/2011 Valência: -	Domiciano Cabral parabeniza deputados de oposição por quererem o shopping em Mangabeira	Soava como uma ironia do deputado de situação alegar que os deputados de oposição, tão obstaculizadores, ao menos tem um item de interesse real da população em pauta – O Shopping.
17/08/2011 Valência: -	Parlamentares analisam parecer da comissão de orçamento sobre permuta	“Anísio Maia denunciou que só meia hora antes da votação é que tiveram acesso às análises dos terrenos, quase 1 kg de papel para tão pouco tempo: ‘absurdo’ tachou ele.”
18/08/2011 Valência: -	Para cada emprego no shopping, haverá 3 novos desempregados.	Aqui tivemos uma tentativa da oposição de enfrentar o argumento de mais apelo popular que era o da geração de milhares de empregos diretos e indiretos; nas obras e nas lojas.
22/08/2011 Valência: -	Governo quer votar permuta de terrenos na quarta: claque esta pronta desde ontem.	“Fonte revelou ao ClickPB que ontem nas proximidades do Lyceu paraibano, um grupo de líderes comunitários, estudantes e assessores parlamentares se reuniram para preparar a mobilização para pressionar a oposição a votar com o governo” OBS: Na verdade talvez fosse mais para os da base não votarem contra.
24/08/2011 Valência: N	Deputados aprovam permuta do terreno da Acadepol para Construção do Shopping	“O projeto foi aprovado sem alteração alguma por 18 x 17”

Quadro 4: Valência e visão global do portal Clickpb

(Continuação...)

DATA E VALÊNCIA	MANCHETE	ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO
24/08/2011 Valência: -	O recado de Janduhy	Um editorial para falar que mesmo vencendo RC teria muitos deputados insatisfeitos e continuava com minoria na assembleia.
30/08/2011 Valência: -	Aníbal revela que oposição vai pedir CPI da Permuta do Terreno da Acadepol	Depois da derrota em plenário, tentou se iniciar um movimento para tentar tratar essa lei como negociata a partir de ações próprias de inquérito policial com o poder de CPI na assembleia.
31/08/2011 Valência: +	AL comprova que Toinho do Sopão votou a favor na permuta dos terrenos	Toinho, por algum motivo, errou na hora de levantar o braço. Mas a repercussão popular foi tão grande em cima dele, que ele teve que provar com documento que votou a favor do Shopping. Que por sua vez já tinha o clima de opinião a seu favor neste momento. Como veremos adiante
01/09/2011 Valência: -	Representante do Fórum de Defesa do Desenvolvimento da Zona Sul revela quem pagou os outdoors; escute o áudio	“O líder comunitário Bento Pinheiro revelou na 96.1 FM, que os Outdoors do movimento espalhados na cidade com as imagens dos deputados de oposição que votaram contra a permuta, foi pago por Roberto Cavalcante.” OBS: após a votação na assembleia a articulação política do governo “estimulou” o espalhar de outdoors tratando os políticos de oposição como inimigos da zona sul.
16/09/2011 Valência: -	TCE diz que RC não pode permutar terreno com dono do Shopping e manda fazer licitação pública.	O TCE de forma singular emite liminar tirando o efeito legal da lei aprovada na assembleia e exigindo realização de licitação. OBS: notaremos a frente como o fator OP será decisivo nos impasses jurídicos que virão.
16/09/2011 Valência: N	MP atesta legalidade, mas modifica valores da troca de terrenos da Acadepol.	Foi fundamental usar esse TAC obtido no MP no embate de OP. Como ofensiva do governo contra o TCE, o grupo Futura, o Senai e o governo realizaram seleção de 1000 trabalhadores nos dias 17 e 18 de setembro de 2011. Mais de 3000 pessoas compareceram a pré-seleção pública ao ar livre para as obras. Em frente ao local que seria o Shopping.
16/09/2011 Valência: -	Hervázio diz que governo vai insistir em permuta sem licitação	“Acredito que a decisão do TCE pode ser revertida” OBS: O governo não queria nada fora dos seus termos originais.
16/09/2011 Valência: -	Justiça manda retirar os outdoors com foto de Frei Anastácio	“A empresa tem 24 horas para retirar os outdoors com publicidade negativa e mentirosa, alegou o juiz em sua sentença.”
19/09/2011 Valência: -	Anísio questiona aval do Ministério Público na permuta dos terrenos	“A tarefa do MPPB é fiscalizar e não abençoar negociatas, falou o deputado.” OBS: O aval do MP virou a mais forte arma argumentativa do governo e dos seus apoiadores sociais instrumentalizados. A oposição tentou, como acima, descredibilizá-la.
20/09/2011 Valência: N	EXCLUSIVO: Maranhão rebate nota do MP, cutuca AL, diz que terrenos pertencem ao estado e que a avaliação foi viciada”.	“Maranhão quebrou o silêncio e rebateu nota do MP alegando: estão querendo achincalhar meu decreto”
06/10/2011 Valência: -	CPI dos Outdoors será instalada nesta quinta-feira na Assembleia Legislativa.	“O objetivo da CPI, segundo Gervásio Maia, é descobrir quem realmente patrocinou os outdoors” OBS: diante do desgaste gerado pelos outdoors aos opositoristas, a resposta deles foi alegar que se tratava de uma desinformação paga com recursos públicos de maneira indevida.

Quadro 4: Valência e visão global do portal Clickpb

(Conclusão...)

<b>DATA E VALÊNCIA</b>	<b>MANCHETE</b>	<b>ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO</b>
03/11/2011 Valência:N	TCE adia decisão sobre permuta, mas liminar mantém suspensão da operação.	O governo a cada postergação institucional alegava que por conta do TAC autorizativo do MP, ele tinha prazos rigorosos. Baseado neste TAC o governo entra na justiça para derrubar decisão singular do TCE.
19/11/2011 Valência: -	CPI dos Outdoors volta a se reunir na próxima quarta.	“A CPI ouviu diversas pessoas relacionadas à realização dos fatos”
14/12/2011 Valência:N	TCE mantém suspensão da permuta do terreno da Acadepol	O TCE manteve por 3 x 2. O Procurador Geral Gilberto Carneiro alegou que isso prejudica os alvarás e as licenças ambientais nos prazos que o MP exige. E foi a justiça.
08/01/2012 Valência: -	TCE deve retomar este mês discussão sobre permuta do terreno da Acadepol	“Com a decisão em dezembro de 2011, as licenças ambientais e alvarás estão impedidos”
15/02/2012 Valência: N	Shopping: TJ concede liminar e autoriza permuta de terreno da Acadepol.	Por unanimidade o TJPB autoriza a obra nos termos do TAC do MP com o estado e grupo Futura. E efetivamente o desenrolar das obras se iniciam.
2/05/2012 Valência: -	Certidão da AL atesta irregularidade em terreno	“Edir Mendonça (líder comunitário de oposição) que ingressou com uma Ação Popular na justiça contra a permuta, já anexou essa certidão de inexistência de autorização do poder legislativo em sua ação” OBS: Sem apoio popular a oposição se resumia a atos isolados de caráter jurídico que não prosperaram.
19/3/2013 Valência: -	Deputado denuncia paralisação de obras da Acadepol em JP	“Ranieri Paulino mostra fotos de todas as obras paradas em descumprimento do TAC e do que foi prometido ao povo”
21/3/2013 Valência: -	Novas imagens mostram tudo parado nas obras da Central de Polícia e Acadepol.	Com o aproximar da eleição a ideia de que a parte de caráter público da permuta não está “andando”, foi a nova tática da oposição.
4/07/2013 Valência: -	GOVERNO, ACADEPOL E SHOPPING: UM CASO DE POLÍCIA.	“Esse shopping vai afundar antes de concluído, pois seu chão é de areia moral movediça...” OBS: Cada falha no desenvolver dos termos do TAC, foram tratadas como indícios de uma negociata na iminência de eclodir.
16/7/2013 Valência: -	Novela sem fim: TCE retoma julgamento.	“retorno de pauta de julgamento e tomada especial para exame de permuta”
16/7/2013 Valência: N	Com votos de Diniz, Catão, Arthur e Fábio, TCE decide pela legalidade da Acadepol.	“[...] Agora em 2013 o TCE decide por 4x3 pela legalidade do processo, confirmando o mandado de segurança do governo no TJ”
23/04/2014 Valência: -	Deputado relata na ALPB irregularidades da nova Acadepol.	“A CGE detectou em inspeção 31 irregularidades (...) o deputado afirmou que a permuta foi mal negócio para o estado.” OBS: aqui já ano eleitoral, o que restava de estratégia oposicionista era desqualificar as obras do setor de segurança, uma já inaugurada e outra ainda por ser feita até os dias atuais.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Embora seja extenso analisar a totalidade das matérias deste portal, reputamos importante visualizarmos boa parte das táticas oposicionistas bem registradas pela lente do Clickpb que repercutiu o de mais impactante tenha sido tentando nesta disputa pela OP para legitimar os variados processos políticos e jurídicos em jogo. Mais à frente, na análise dos episódios, poderemos ver com clareza como a gestão do fator OP é igualmente importante,

como a ação do planejamento, da procuradoria e até da engenharia e claro a articulação política. Sem essa soma em perfeito equilíbrio e boa execução com as técnicas de gestão do fator *OP* apropriadas, interesses e planos de gestão podem naufragar. Não foi o caso desse nosso exemplo. Portanto, agora observaremos a valência *do portal* PBAGORA que por vezes deu repercussão as atitudes significativas do governo na busca de sensibilizar a *OP* para além da mera ocupação de publicidade na mídia tradicional, feito normalmente por uma assessoria de comunicação. O gerir do fator *OP* é bem mais amplo e assim tentaremos demonstrar neste episódio.

#### 4.2.2 Valência e visão global do portal PBagora

Quadro 05: Valência e visão global do portal PBagora

(Continua...)

<b>DATA E VALÊNCIA</b>	<b>MANCHETE</b>	<b>ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO</b>
15/07/2011 Valência: +	<i>PC</i> e <i>IPC</i> declaram apoio à permuta do terreno.	“Entidades da polícia civil e <i>IPC</i> entregam carta a <i>RC</i> apoiando a permuta dos terrenos, dizendo que o terreno de fato pertence a <i>SSSP</i> e pode sim servir na troca para instalação da nova <i>Acadepol</i> e do <i>IPC</i> . São estas as 5 entidades: 1- <i>ASPOL</i> (Assoc. da Polícia Civil); 2- <i>ASPOCEP</i> (dos Servidores do <i>IPC</i> ); 3- <i>ADEPDEL</i> (Assoc de Defesa dos Delegados); 4- <i>APO</i> (Assoc. dos Peritos Oficiais); 5- <i>SINDEPOL</i> (Sind. Dos Delegados de Polícia Civil).” OBS: Note que a <i>SINDEPOL</i> um mês antes, teve nota pública que o <i>clikpb</i> noticiou chamando essa troca de vergonhosa, numa prova que com o <i>fluir</i> da articulação o governo foi ganhando os setores mais diretamente envolvidos ainda no início.
02/08/2011 Valência: +	<i>Trocoli</i> é alvo de acusação de sobre suposto recebimento de propina.	“ouvintes de uma rádio, se mostraram contrários a posição do parlamentar de oposição de ser a favor da permuta, o acusando de ter recebido propina” OBS: a matéria deu amplo espaço para que o deputado se defendesse do ocorrido na rádio, assim demonstrando o caráter apartidário do projeto do governo. Ideia central que o governo tentava passar.
15/08/2011 Valência: +	<i>RC</i> ataca; “Ninguém me pega por falta de transparência”	Atacando os opositoristas, elencou possíveis atos de corrupção dos mesmos. O gestor reforçou que sua presa para aprovar o projeto é vontade de gerar os empregos e garantir os 3 equipamentos de segurança públicos da troca. E que tudo é legal. A presa teria então sentido coletivo e não de negociata. Assim ele tentava colocar como inimigos do povo os contrários ao projeto na forma e na celeridade que estava posto por ele.
19/08/2011 Valência: +	Mais um maranhista se declara contra a permuta da <i>Acadepol</i>	“Existem outros grupos interessados em construir um shopping na capital, por isso defendo licitação” OBS: Ao tratar o argumento adverso advindo de um maranhista, a matéria sutilmente contribui com o argumento governista de que é a politicagem dos derrotados que deturpa o projeto.

Quadro 5: Valência e visão global do portal PBagora

(Continuação...)

DATA E VALÊNCIA	MANCHETE	ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO
20/08/2011 Valência: +	Shopping Manaíra sai em abril de 2013	“Estamos na fase do papel, acredito que mais 60 dias estaremos com toda documentação pronta. Serão investidos 200 milhões e a Acadepol começa em 30 dias, será feita primeiro, o shopping em 90 dias. Falou Roberto Santiago”. OBS: Notem, pela data, que sem aprovação da lei e sem autorização do TCE, em meio aos obstáculos, os aliados governador, prefeito de Joao Pessoa e o empresário, já estavam vistoriando o terreno e dando essas declarações enfatizando os potenciais benefícios à sociedade que a troca daria.
24/08/2011 Valência: +	Toinho se atrapalha em votação e condena imprensa	“Estou sofrendo bullying pela imprensa, afirmou Toinho que depois de votar contra a permuta voltou atrás e pediu para reformular seu voto”. OBS: Um episódio, bem explorado pelo governo, que serviu para simbolizar o constrangimento que era o votar ou mesmo apenas ser contra a ideia.
29/08/2011 Valência: -	Empresa do irmão de Cássio entra na mira da oposição	“Oposição afirma que vai entrar na justiça contra empresa de outdoors de propriedade do ex-governador Cássio” OBS: Na época Cassio Cunha Lima(PSDB) era aliado de Ricardo Coutinho (PSB). E os outdoors era assunto muito comentado na época após a votação que aprovou a permuta. Buscou dar ‘Fator Isolamento’ aos que contrário foram ou fossem a ideia.
30/08/2011 Valência: -	Oposição consegue as 12 assinaturas e oficializa CPI.	A matéria não deixou claro se a CPI seria aberta para analisar a troca como um todo ou somente investigar se os outdoors foram pagos com recursos públicos (como foi de fato o objeto desta CPI).
31/08/2011 Valência: +	PT faz panfletos para desfazer imagem negativa	“Contra ofensiva: bancada do PT distribuí panfletos em Mangabeira; expectativa é desfazer imagem negativa.” OBS: O panfleto dizia que o PT tinha sido contra, apenas, a forma da permuta e não contra o shopping ou a zona sul. Ou seja, uma fala que só reforçou a narrativa do governo e demonstrou como teve apelo popular as iniciativas junto aos líderes comunitários no chamado Fórum pela Zona Sul criado só para isso.
01/09/2011 Valência: +	Quem tem medo de Outdoor?(artigo editorial)	“O shopping de Mangabeira será erguido e a Paraíba ganhará uma nova central de polícia, uma nova Acadepol e também um IPC. E quando tudo estiver pronto, sugiro novos outdoors com a seguinte frase: Ainda teve deputado que foi contra.” OBS: O texto lembrou que a oposição teve muito espaço de TV e rádio, mídias tradicionais da política local, e ironizava o fato de agora estarem assustados com outdoors. O objetivo era legitimar os outdoors. Mas nos serve de registro para analisar a vitória da intenção governista chancelada pela OP.
16/09/2011 Valência: N	MOIDO: TCE pede suspensão da permuta do terreno da Acadepol	“Corte acatou entendimento da oposição na ALPB e exigiu que fosse feita licitação”
17/09/2011 Valência: +	RC: estou tranquilo quanto à legalidade da permuta.	“Eu (RC) respeito o posicionamento do TCE, mas estou tranquilo quanto a legalidade da permuta, uma prova disso foi que o MP endossou o assunto.” OBS: Neste dia o governo assinou um TAC com o Grupo Futura e o MP, acordando as contrapartidas das partes com o interesse público resguardado pelo MP, em tese. Ou seja, um dia depois do TCE ser contra, o MP assinou o TAC que será o grande escudo político-jurídico nas narrativas da gestão de agora por diante.

Quadro 5: Valência e visão global do portal PBagora

(Conclusão...)

DATA E VALÊNCIA	MANCHETE	ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO
22/12/2011 Valência: +	Roberto Santiago revela se existe “plano B” em novo Shopping.	“Esse problema quem tem que resolver é o governo, tenho certeza que será e estou pronto para construir. Não tenho plano B só tenho plano A (disse Roberto).” OBS: Na matéria, mais uma vez ele fala longamente nas vantagens do investimento para a população.
15/02/2012 Valência: N	TJ concede liminar e permite início das obras do shopping e Acadepol(matéria copiada do GECOM do TJPB)	Neste ponto o intento da gestão e do gestor efetivamente toma rumos práticos em todos os aspectos esperados.
02/05/2012 Valência: +	Shopping em Mangabeira terá 340 salas	“RC falou que o governo não podia perder esta batalha para essas pessoas que são contra o estado.” OBS: Na matéria Roberto Santiago afirmou que geraria 2000 empregos na fase de construção e de 10 a 12 mil empregos após o funcionamento, sendo 1000 diretos. Como fruto dos 200 milhões de investimento.
21/02/2013 Valência: +	TJPB mantém decisão judicial que diz ser legal permuta de terreno da Acadepol.	A AP (ação popular), contrária à permuta, feita pelo líder comunitário de oposição Edir Mendonça, também foi rejeitada por unanimidade. Este fato foi bem repercutido pelos governistas como forma de ratificar a legitimidade de todo o processo.
07/08/2013 Valência: +	Vereador acusa Cartaxo de impedir o Mangabeira Shopping	“Vereador Renato Martins afirma: ele foi contra o projeto quando deputado e continua sendo agora enquanto prefeito.” OBS: A narrativa de inimigo do bairro de Mangabeira continuou nos obstáculos que surgiam, como atraso nos alvarás e licenças. Tentando sempre levar desgaste de OP aos opositores da obra.
19/10/2013 Valência: +	Governador prestigia lançamento do Mangabeira Shopping	“(RC) nos resolvemos fazer uma permuta e todos ganharam, serão 4 mil empregos diretos. Isto também é fruto do governo.” OBS: Houve a especulação se o prefeito e ex-deputado Cartaxo, iria à inauguração. Sempre com viés a gerar desgaste ao mesmo. O governador tratou o evento como público. Até aquele momento os equipamentos públicos esperados não tinham sido entregues.
21/08/15 Valência: +	Ricardo entrega novo prédio da central de polícia de João Pessoa.	Matéria da Secom do estado que, pelo menos sobre embate de OP, tem sua conclusão definitiva em termos de impactos relevantes. Embora, como veremos, por não cumprimento do TAC, como a não construção do IPC, até hoje há Inquérito Civil Público aberto pelo MP questionando o fato. E que se tendo alguma consequência poderia ressuscitar embate também com consequência política. Ativando a gestão do fator OP novamente.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Notas: Colunas da valência das matérias: positiva para o governo: +; negativa para o governo: -; de caráter neutro: N

Total geral: 19 matérias. Valência em termos de imagem do governo: 2 negativas; 15 positivas e 2 neutras  
O portal em 10% das notícias foi negativo. Em 10% neutro e em 90% foi favorável ao governo.



## 4.2.3 Valência e visão global do Portal Jornal da Paraíba

Quadro 06: Valência e visão global do Portal Jornal da Paraíba

(Continua...)

DATA E VALÊNCIA	MANCHETE	ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO
12/07/2011 Valência: -	Terreno do governo vale 10 vezes mais que o do shopping, diz CRECI.	<p>“O Conselho de corretores de Imóveis, apresentou documentos por meio de seu presidente Rômulo Soares, no qual os laudos de avaliação mercadológica definiu que o terreno da Acadepol em mangabeira vale 71 milhões e a de propriedade privada no Ernesto Geisel, apenas 7 milhões.”</p> <p>OBS: Essa foi a narrativa de ponto de partida após a apresentação do projeto que surgiu, como já dito, de forma rápida e sem prévio conhecimento dos atores que se envolveriam no campo contrário. Esse portal e jornal, é parte do grupo da TV Cabo Branco, afiliada da Globo, com ampla audiência, e deu grande repercussão a versão do CRECI, que inaugurou efetivamente a guerra de narrativas nos embates de OP. Depois surgiram outras, como a de que o grupo Futura teria comprado o terreno do Geisel 6 meses antes por 3 milhões e na permuta, queria uma avaliação de 4 vezes mais.</p>
13/07/2011 Valência: N	Projeto de troca de terrenos preocupa concursados da polícia civil.	<p>“Somos a favor de qualquer coisa feita em prol da Paraíba e da segurança pública, mas precisamos conhecer mais esse projeto. Disse Rodolfo Vieira da Comissão de Concursados da Polícia Civil (CCPCPB)”</p> <p>OBS: A matéria dá voz a uma entidade sem muita representatividade, mas, que mostra bem o caráter intempestivo, súbito, de como a questão surgiu para a sociedade. Sem detalhamento nenhum de questões como essa da fase de treinamento destes. Mas deu espaço para a resposta do governo de que daria tempo treina-los.</p>
13/07/2011 Valência: +	Moradores de Mangabeira mobilizados.	<p>“O presidente da FEPAC (Federação Paraibana das Associações Comerciais) Edson Cruz, representando 32 entidades, participou de audiência com o governador do estado onde relatou que 90% das associações comunitárias de Mangabeira apoiam o projeto”. Daí criou-se o Fórum de Defesa e Desenvolvimento da Zona Sul, que bem instrumentalizado pelo governo, realizou passeatas, panfletagens, carreatas, lotou audiências públicas e lançou os outdoors da CPI, constringendo opositores. Tentando gerar Fator Isolamento como analisaremos mais a frente.</p>
23/08/2011 Valência: +	Hervázio diz que amanhã não passa a votação do projeto da Acadepol	<p>“A prova dos nove vai ser amanhã. É quando a gente vai ver quem é quem. Afirmou o líder do governo.”</p> <p>OBS: A matéria deu espaço para a visão do governo de que a licitação exigida pela oposição é página virada e procrastinar o projeto mais do que já tinha havido, seria um desserviço à sociedade. Aqui, o Clima de Opinião já era bem favorável ao projeto.</p>
24/08/2011 Valência: N	Após muita polemica, AL aprova permuta de terreno da Acadepol.	<p>“Depois de uma intensa polemica que durou mais de 2 meses, a Assembleia Legislativa aprovou o projeto que autoriza trocar os terrenos.”</p> <p>OBS: A matéria mostra a narrativa dos dois líderes de bancadas de forma extensa e bem igual. Incluindo a tentativa de judicialização da oposição, que fortaleceu que a gestão do fator OP da parte do governo, continuasse firme, incluindo a ação dos outdoors que ocorreria nos dias seguintes.</p>

Quadro 6: Valência e visão global do Portal Jornal da Paraíba

(Continuação...)

<b>DATA E VALÊNCIA</b>	<b>MANCHETE</b>	<b>ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO</b>
16/09/2011 Valência: +	MPPB considera legal permuta de terreno da Acadepol	<p>“O termo de compromisso visa cumprir a lei 9.437, de 6 de setembro de 2011, que autorizou o governo a permutar o terreno.”</p> <p>OBS: Esse fato ocorreu um dia após a oposição comemorar o fato do TCE ter invalidado esta mesma lei. O que forçou que o embate chegasse à justiça. E chegaria meses depois com a narrativa da oposição já tão enfraquecida que tanto o TJPB como o próprio TCE acatariam a posição do MP em fevereiro e abril de 2012 respectivamente. O TAC do MP foi o escudo argumentativo para todas as técnicas usadas pela gestão do Fator OP da parte do governo deste dia em diante.</p>
21/09/2011 Valência: N	TCE nega pedido sobre dispensa de licitação	<p>“Umberto porto, do TCE, ainda requereu à PGE, a remessa do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado na última sexta-feira, entre a empresa Futura e o governo do estado proposto pelo MP.”</p> <p>OBS: O TCE, ao considerar recurso do governo com o anexo do TAC, ainda assim manteve a suspensão da permuta. Penso, que o pleito do TCE não se sustentou pela perda de sua tese ao longo dos meses no quesito Fator OP. O que ensejaria sua mudança de posição como já visto nas valências das mídias anteriores.</p>
20/03/2012 Valência: -	Deputado faz novas denúncias da Acadepol	<p>“Deputado Janduhy Carneiro alegou que o governo quer afrontar a lei, ao usar um terreno de Jacarapé para fazer a Acadepol. Visto que esse terreno teria sido doado à COOPERCASA (Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos Municipais, Estaduais e Federais) para construção de casas populares.”</p> <p>OBS: Seria mais uma versão, agora já depois da autorização do TJPB, que não teria base social para ser levada adiante. O governo confirmou que havia feito a doação, mas que ela estava caduca, e entendia ser esse gesto mais um exemplo do desespero da “má política oposicionista”.</p>
21/03/2012 Valência: -	Mudança de finalidade de terreno é denunciada.	<p>“Segundo deputado Janduhy Carneiro, governo pretende construir sede da Acadepol em terreno destinado a construção de moradia.”</p> <p>OBS: A tentativa de agendar este outro ângulo problemático da permuta, não teve êxito. Não conseguiu mudar a rota favorável ao governo. O debate entre moradia x segurança pública não teve apelo significativo. E o presidente da Coopercasa Ronaldo Leal também jamais haveria de ter outro relevo nos debates vindouros até este momento da dissertação (meados de 2019).</p>
12/0/04/2012 Valência: N	Área para construção da Acadepol gera polêmica.	<p>“A construção da Acadepol, em uma área de mata atlântica ainda não foi autorizada pela SUDEMA, mas já divide opiniões de ambientalistas e moradores da vizinhança. A APAN (Assoc. Paraibana dos Amigos da Natureza) é contra a retirada da reserva de mata.”</p> <p>OBS: A força de sensibilizar a OP pelos ambientalistas sequer existiu além dessa matéria. Contrariando sua ação de praxe, a APAN sequer fez protestos ou entrou com ação na justiça. O entendimento que a APAN, como entidade historicamente vinculada ao partido do governo se restringiu a essa entrevista de seu vice-presidente, se fortalece no fato de que sua principal líder, além de filiada, era também comissionada do estado. A matéria mostrou moradores contra e a favor com espaço iguais.</p>

Quadro 6: Valência e visão global do Portal Jornal da Paraíba

(Conclusão)

DATA E VALÊNCIA	MANCHETE	ARGUMENTO CENTRAL COMENTADO
02/05/2012 Valência: N	Relatório final da CPI dos Outdoors é apresentado na AL.	<p>“Apesar de responsabilizar apenas uma pessoa, o líder estudantil e servidor público Jair Soares como único responsável pela campanha de Outdoors, o relatório deixa claro que há fortes indícios de que a campanha publicitária teve participação de pessoas que não estavam ligadas ao Fórum de Defesa da Zona Sul.”</p> <p>OBS: Como instrumento de embate no fator OP, essa CPI revelou-se outro fracasso da oposição. Terminou vazia por falta de provas. E legitimando a tese de que populares conseguiram recursos próprios e doações “espontâneas” de patrocinadores que queriam mostrar a sociedade quem foi contra o interesse público. Ou seja, não demonstrou a instrumentalização do movimento pelo governo, nem muito menos uso indevido de recursos.</p>
18/04/2014 Valência: -	CGE vê falhas em obras da Acadepol.	<p>“Os problemas foram constatados durante vistoria pela Controladoria Geral (CGE). Com um prazo de 2 meses para sua conclusão a obra ainda apresenta uma série de 39 irregularidades.”</p> <p>OBS: Notícia do período pré-eleitoral de 2014, com muita pouca força de OP para desgastar governo. Tanto que nas eleições o tema não foi pautado pela oposição, mas fortemente usado pela situação como um grande feito de gestão pública. No entanto, a matéria serve para mostrar como os problemas existiram constantemente, porém, a boa gestão do Fator OP pelo governo, não deixou o ‘Enquadramento’ oposicionista criar uma imagem mental na sociedade de ilicitude ou negociata com relação ao ato.</p>
13/03/2018 Valência: N	Permuta da Acadepol é alvo de ação pelo MP por indícios de irregularidades.	<p>“O alvo da investigação é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado em setembro de 2011 (...) À época, o governo alardeou que com a permuta, seriam construídos 3 novos equipamentos de segurança: Acadepol; Central de Polícia e o IPC. Mas o último nunca saiu do papel.”</p> <p>OBS: Mais uma vez o assunto ressurge em período pré-eleitoral, desta vez enfocando o fato da abertura de Inquérito Civil Público pelo mesmo MP que tanto ajudou no embate de OP a época. No entanto, também este inquérito não geraria pauta negativa de forma a abalar a reputação do partido do governo que faria seu sucessor no primeiro turno.</p>

Fonte: elaboração própria (2019).

Notas: Colunas da valência das matérias: positiva para o governo: +; negativa para o governo: -; de caráter neutro: N;

TOTAL GERAL: 13 matérias. Valência em termos de imagem do governo: 4 negativas; 3 positivas e 6 neutras; *O portal em 30% das notícias foi negativo. Em 47% neutro e somente em 23% foi favorável ao governo.*

### 4.3 Análises das 3 fases mais significativas deste embate

Em nossa escolha pela Análise Crítica do Discurso, interessa menos a valência, que, claro, revela o esforço de criação do chamado “pseudo-ambiente” no universo do cidadão (LIPPMANN, 1922), do que a leitura das atitudes de comunicação, articulação política e técnicas gerenciais utilizadas pelo governo do estado da Paraíba para o alcançar do êxito no

caso que agora passaremos a avaliar em seu desenrolar fático. Para uma melhor didática, separamos os 3 momentos onde é mais claro perceber o ritmo e o uso de técnicas e ações táticas próprias de cada circunstância o longo do embate. São estas três fases que observaremos com base nas matérias dispostas:

- 1- Período do embate na AL (Junho a agosto de 2011);
- 2- Período do embate no TCE (Agosto/2011 a julho de 2012)
- 3- Período do embate no TJPB (fevereiro de 2012 até o último indeferimento de Ação Popular (AP) pelo pleno em fevereiro de 2013)

#### 4.3.1 Fase 1 – O período do embate na AL: O lançamento da ideia, sua receptividade na sociedade e a votação na AL. Junho-Julho-Agosto/2011

Começaremos pelo contexto deste processo, no qual temos que registrar que o partido político à frente da gestão estadual tinha também o controle da prefeitura municipal de João Pessoa, capital do estado. Esta parceria política administrativa tem muito peso quando tratamos de regiões economicamente mais dependentes do setor público e do funcionalismo público. Para se ter ideia, existiam só com vínculos precários, servidores sem concurso público, cerca de 10 mil no município e de 34 mil no estado, estes sem ter como precisarmos quantos moravam em JP (Dados do Portal da transparência do governo e do TCE no site [sagres.tce.pb.gov.br](http://sagres.tce.pb.gov.br) – Dezembro 2011) fora codificados (pagos diretos pelo CPF) e as OSs sem inserção no TCE na época.

Em geral, essa forma de contratação discricionária contribui para ter segmentos sociais próximos à causa do poder estabelecido em muitos níveis, entres os quais, apoio nas redes sociais também. Mesmo que nessa época as redes não tivessem a força das opções atuais como o Instagram por exemplo.

Tratamos, anteriormente, sobre o que concorre contra a livre iniciativa e contra um bom embate democrático de OP, elementos esses que podem restringir o fluir das livres opiniões, bem como quando veículos dependem fortemente do patrocínio estatal. Não foi o que aconteceu no governo de Ricardo Vieira Coutinho, que não dispunha, naquele ano, de uma boa relação, nem com a mídia nem com a maioria da assembleia, condição comprovada no fato de a oposição ter eleito o presidente da Assembleia Legislativa (AL) com ampla maioria. É dentro desta conjuntura que reputo importante observar como foi possível realizar a permuta dos terrenos na forma integralmente desejada pela gestor, mesmo num estado do

nordeste e com certa tradição de controle político da mídia. Isto foi possível graças a um contexto específico no qual o recente gestor estadual detém, como marca, o fato de não se articular politicamente e ainda promover cortes de recursos para a mídia, impor demissões para lograr uma reforma administrativa e ainda deter minoria na Assembleia Legislativa.

#### *4.3.1.1 O Embate do mês de Junho – A tentativa frustrada de votar sem fazer alarde*

O governo iniciou sua intenção de forma muito precária, sem estratégia mais claramente definida. Enviou a matéria com o projeto de lei da permuta de forma silenciosa e intencionava, sem o mínimo debate público prévio, aprovar o projeto na Assembleia Legislativa (AL) em uma semana. Quatro dias depois, o sindicato dos delegados de polícia (SINDEPOL) denunciou, por meio de nota (“Ricardo Coutinho (RC) quer vender terreno da Acadepol para dono de Shopping Manáira” – manchete do portal ClickPB em 15/06/211), aquilo que eles chamaram de “tentativa vergonhosa de venda de terreno que corria ao arrepio da lei”.

Depois dessa publicação no site oposicionista, e para responder a repercussão negativa gerada, o governo emitiu nota oficial no dia seguinte, (“Estado confirma que Ricardo irá trocar terreno da Acadepol com dono de Shopping” – manchete do portal ClickPB de 16/06/2011) explicando sua intenção, em parte justificando com os argumentos já listados acima no quadro dos atores (Quadro 3), mas, por outro lado, confirmando o que seria chamado dali por diante como tentativa obscura de evitar o debate público franco, por possivelmente estar escondendo algo ilegal ou imoral. Poderia afirmar que o início foi ruim para o governo por seu próprio erro de gestão do “Fator OP”, com certa subestimação da oposição.

O editorial do ClickPB (Editorial: Assembleia de cócoras x Terreno da Acadepol x Maranhão III x Ricardo – manchete de 20/06/2011) mostra bem as versões que oposicionistas faziam chegar ao público, sendo em síntese: que o terreno do governo tinha o metro-quadrado 5 vezes mais caro que o do grupo Futura, além de ter o dobro do tamanho. Ainda circulavam notícias de que o grupo Futura e seu proprietário tinham comprado o terreno do Geisel por 3 milhões de reais apenas 6 meses antes desse projeto, e o queriam repassar ao governo por mais de 10 milhões. Fora outros grupos, como o Holanda, que deputados diziam que tinham interesse também em construir um shopping e estavam excluídos de apresentarem propostas.

Nesse momento, o governo pareceu estar acuado e viu sua pretensão de aprovar o projeto de lei em uma semana se esvaír, quando na matéria “Pressionados, deputados adiam votação de terreno da Acadepol”- manchete do portal ClickPB de 20/06/2011, podemos ver que a AL, pressionada, decidiu adiar a votação para mais debates. Essa adversa situação inicial, no nosso entendimento, **foi consequência do erro de má gestão do Fator OP no início desse processo.**

#### *4.3.1.2 O Embate no mês de Julho – O início da virada*

Em Julho, além de muitos políticos opositores, inclusive deputados federais, daram diversas entrevistas fortalecendo as visões negativas ao projeto (Acadepol: “Se AL aprovar permuta, acionarei a justiça para impedir” diz Manuel Jr – manchete do portal ClickPB de 05/07/2011), surge mais uma entidade da sociedade civil organizada a apresentar mais uma nova versão contrária ao governo, e que teve amplo espaço em todos os canais na mídia, o CRECI (Conselho Regional dos Corretores de Imóveis; “Terreno do Governo vale dez vezes mais que o do Shopping, diz CRECI” – Manchete do portal Jornal da Paraíba em 12/07/2011; “Presidente do CRECI diz que o terreno ainda pertence a José Carlos da Silva” – manchete do portal ClickPB de mesma data), afirmando em entrevista coletiva no dia 12/07/11 que o laudo de valor de mercado feito por técnicos deles identificou que o terreno do governo valeria 10 vezes mais que o da iniciativa privada, cerca de 71 milhões contra 7 milhões.

No dia 13/07/2011, o governo entrou com contraofensiva neste embate. Em audiência no palácio governamental recebeu entidades comunitárias de Mangabeira que alegaram que 90% dos moradores apoiavam o projeto (“Moradores de Mangabeira Mobilizados” – manchete do portal Jornal da Paraíba de 13/07/2011). Desta reunião surgiu o Fórum de Defesa do Desenvolvimento da Zona Sul, instrumentalizado pela gestão (tanto que só funcionou neste período e para essa causa específica). A partir daí, os movimentos sociais, em um número bem maior que os de apoio aos opositores, agora restrito ao apoio do CRECI, realizaram carreatas, panfletagens, reuniões e presença massiva nas audiências públicas puxadas pela AL.

Em nosso entendimento, o governo se corrigiu do erro de gestão de OP na largada deste embate, ainda mais quando, em 15/07/2011, exatamente um mês depois da carta de repúdio à permuta do SINDEPOL, a primeira a denunciar a gestão, recebeu esta mesma

entidade e outras quatro declarando apoio irrestrito à iniciativa após entender todos os benefícios do projeto de lei (“PC e IPC declaram apoio à permuta do terreno” – manchete do PBagora de 15/07/2011). As outras entidades seriam a ASPOL, ASPOCEP, ADEPDEL e a APO, configurando a totalidade de representações dos trabalhadores da segurança pública.

Finalizando, os desenlaces deste mês de virada do Governo na disputa pela OP, houve audiência pública na qual os deputados governistas sequer foram (“Permuta de terreno da Acadepol tomou de conta da sessão de hoje da Assembleia Legislativa” e a outra “Audiência não tem presença de governistas mas situação está confiante” – manchetes do ClickPB de 19 e 27/07/2011 respectivamente), deixando-as transcorrerem somente com o que os opositores chamaram de claque organizadas dias antes. O fato é que o confronto destes deputados diretamente com os líderes comunitários, em plenário lotado xingando os mesmos, criou uma imagem de debate entre opositores contra um projeto benéfico motivado por politicagem, e do outro lado, somente populares, “vítimas”, querendo as melhorias econômicas e de segurança pública embutidos no projeto conforme versão do governo em reuniões diretas com estes. **A virada na guerra de narrativas** estava consolidada.

#### *4.3.1.3 O embate no mês de agosto – Processo de aprovação na Assembleia Legislativa*

O mês iniciou com a ideia de que deputados de oposição, que eram maioria ainda, poderiam estar recebendo benesses para votar com o governo. O deputado Trocolli Júnior explicou que não tinha mudado o voto por esse motivo, mas por se tratar de uma permuta que traria melhorias inequívocas e por isso assumiria uma postura apartidária. Este foi um discurso importante para a tática governista de persuasão, e, para defesa desse discurso, ele teve bastante espaço de mídia. (“Trocoli é alvo de acusação sobre suposto recebimento de propina” – manchete PBagora de 02/08/2011). Também conforme matéria do PBagora de 15/08/2011 (“RC ataca; Ninguém me pega por falta de transparência”), o governador, de forma direta, se disse transparente e acusou os opositores de cometerem diversas ilegalidades ao longo de suas trajetórias políticas. Tratou-se de uma ação de embate direto, num momento onde o **Clima de Opinião já lhe era amplamente favorável**.

Numa condição desconfortável, alegando só terem recebido o projeto meia hora antes, a oposição se retirou do plenário para adiar mais uma vez a votação (“Oposição se retira do plenário e votação é adiada” – manchete do portal ClickPB de 17/08/2011). **A tentativa destes era ganhar tempo, para tentar tornar essa permuta numa Crise de Imagem ou de**

**Reputação, até para afetar a força Política Eleitoral governista (três outras de nossas dimensões de Gestão do Fator OP sugeridas).** A cada movimento, eles justificavam como decorrentes de mais gestos estranhos e suspeitos da parte do governo que se negava a fazer licitação e assim ser justo e transparente para com o interesse público. Insinuavam que algo nocivo acontecia nos bastidores em meio à “chuva” de hipóteses sombrias já elencadas.

Outro editorial do ClickPB, esse de 18/08/2011 (“Para cada emprego no shopping, haverá 3 novos desempregados”), deu voz ao argumento de que o Shopping Mangabeira geraria o fechamento das lojas da rua Josefa Taveira (rua central e comercial do bairro de Mangabeira), perfazendo uma relação de 3 desempregados para cada 1 empregado. De pronto, já no dia 20/08/2011 (“Shopping sai em abril de 2013” – manchete do portal PBagora do mesmo dia), o prefeito de João Pessoa, Luciano Agra, o governador e o proprietário do grupo Futura, Roberto Santiago, visitaram junto com a imprensa os terrenos da permuta. Lá, o empresário ressaltou o benefício dos 200 milhões de investimentos e os três mil empregos gerados na fase de obras, bem como, posteriormente, milhares de empregos de forma direta e indireta (falavam em 10 a 12 mil empregos), somados aos reforços dos três equipamentos de segurança prometidos. Esta vistoria ocorreu 4 dias antes da votação, e de certa forma esmagou em termos de “**Enquadramento**” o argumento anterior do ClickPB.

Na reta final da votação, a oposição denunciava a **preparação de claque**s com populares, pagas para constrangerem os deputados contrários para apressarem a decisão (“Governo quer votar permuta de terrenos na quarta: claque está pronta desde ontem” – manchete do portal ClickPB de 22/08/2011). Por outro lado, o líder situacionista exigiu de sua base que a votação ocorresse no dia 24 de agosto (“Hervázio diz que amanhã não passa a votação do projeto da Acadepol” – manchete do portal Jornal da Paraíba de 23/08/2011), o que de fato ocorreu com a devida aprovação nos termos integrais da mensagem vinda do governo. Primeiro, as propostas de emendas foram derrotadas por 18 x 17 e depois o projeto foi aprovado por 20 x 15. No entanto, isto não findou o embate.

Alguns dias depois (“Oposição consegue as 12 assinaturas e oficializa CPI” – manchete do portal PBagora e “Aníbal revela que oposição vai pedir CPI da Permuta do Terreno da Acadepol” – manchete do Portal ClickPB, ambas de 30/08/2011) a oposição conseguiu as assinaturas para realizar uma CPI dos Outdoors. Essa questão se deu por conta de outdoors espalhados na cidade com enorme repercussão com as fotos dos deputados e outros políticos contrários à permuta de modo a desgastá-los perante a OP. Era mais uma prova do êxito da gestão do governo neste aspecto.



Outras circunstâncias que demonstram a força do **Clima de Opinião** favorável à tese do governo, reside em dois aspectos: o deputado Toinho do Sopão (“Toinho se atrapalha em votação e condena imprensa” – manchete do portal PBagora de 24/08/2011), que se enganou no momento de votar, teve que se retratar publicamente e afirmar que votou a favor do terreno, de forma a evitar extremo desgaste público; e o segundo aspecto foi o próprio PT (Partido dos Trabalhadores) ter que fazer panfletos e lançar na cidade explicando que não eram contra o shopping nem os equipamentos de segurança, mas sim contra a forma como foi feito (“PT faz panfletos para desfazer imagem negativa” – manchete do portal PBagora de 31/08/2011) . O que, em minha opinião, legitimou ainda mais a narrativa do governo de pressa no processo para se obter efetividade no projeto. Segue, abaixo, foto de um dos outdoors na cidade:

Figura 11: Outdoor – O deputado Gervásio Maia votou contra



Fonte: PBagora (2011)

Nota: Título da manchete: Empresa de irmão de Cássio entra na mira da oposição (21/08/2011)

O objetivo da CPI na AL era tentar identificar quem pagou pelos Outdoors, e se dinheiro público os financiou para, talvez, por esse caminho, poder vincular todo o processo de votação a uma armação de cunho ilegal ou imoral com vistas a tentar reverter o cenário ruim para a oposição que foi vergastada no episódio. Tentativa que como veremos também será frustrada diante dos mecanismos gerenciais de gestão do Fator OP emanados pelo governo nos meses posteriores.

#### 4.3.2 Fase 2 – O período de embate no TCE: A suspensão imposta pelo TCE até sua revisão de posição. SETEMBRO de 2011 até julho de 2013

Os outdoors serviram de **instrumento dissuasivo** para preparar o palco onde três outros atores institucionais viriam a ser protagonistas ativos. Um contra a permuta sem licitação, o TCE (Tribunal de Contas do Estado), o outro, o MPPB (Ministério Público Estadual) e, mais à frente, o TJPB (Tribunal de justiça do Estado da Paraíba) os dois últimos a favor da lei da permuta na forma como foi aprovada na AL.

##### 4.3.2.1 O embate no mês de Setembro – Os percalços no TCE

O mês se iniciou com a revelação de um dos membros do Fórum da Zona Sul que, em rádio, delatou que o empresário Roberto Santiago teria pago os Outdoors em nome do movimento (“Representante do Fórum de Defesa do Desenvolvimento da Zona Sul revela quem pagou os outdoors; escute o áudio” – manchete do portal ClickPB de 01/09/2011). Esse fato não teve impacto na mídia e não chegou a chocar a OP nem a apagar o forte efeito deles. Tanto que, no mesmo dia 1º de setembro, o editorial do portal PBagora, favorável ao esquema do governo, lançou o artigo “Quem tem medo de Outdoor?” no qual ameaçou colocar mais outdoors ao final das obras denunciando novamente os deputados que foram contra o projeto.

Porém, é importante ressaltar que o papel fundamental das entidades da sociedade civil em defesa da tese governamental na fase de embate na AL, praticamente realizando o que os teóricos clássicos chamam de **Agenda Reversa**. Nesta nova fase, de obstáculos institucionais de cunho jurídico, as ONG são auxiliadas pela posição que toma o MP, e no ritmo temporal de suas atitudes em defesa do projeto, construindo o recurso de narrativa de legalidade decisivo na disputa entre as teses.

Vejamos: no dia 15/09/2011, o TCE, conforme manchetes publicadas em toda a imprensa, acatou a tese da oposição e suspendeu a lei recém-criada exigindo licitação, o portal Jornal da Paraíba do dia 16/09/2011 trazia matéria em que o MPPB considerava legal a permuta e a lei, realizando a assinatura de um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) entre governo e empresário, para o bom cumprimento dela. O ClickPB (“MP atesta legalidade, mas modifica valores da troca de terrenos da Acadepol” – manchete de 16/09/2011) também registrou essa autorização do MP, enfatizando que o órgão pediu apenas uma revisão de valores.

O ClickPB, nesta mesma matéria, ainda noticiou que, nos dias 17 e 18 de setembro, na frente do terreno que seria construído o shopping, altamente transitado, o governo do estado o Senai (Serviço Nacional da Indústria) e o grupo Futura estariam realizando uma seleção aberta ao ar livre, para todos os trabalhadores interessados a atuar na obra. O evento foi um sucesso, por sinal, com mais de 3.000 pessoas indo ao evento campal em busca de uma vaga. Foi como um “perfeito golpe” de embate de OP, muito divulgado como serviço de utilidade pública por toda a imprensa, mesmo quanto aos contrários ou não à permuta.

No momento da **seleção pública dos trabalhadores**, o governador deu uma entrevista alegando tranquilidade quanto à legalidade da permuta exatamente pela aprovação do próprio fiscal da lei, que é o MP (“RC: estou tranquilo quanto à legalidade da permuta” – manchete do portal PBagora de 17/09/2011). Ou seja, o TAC seria o escudo argumentativo principal dali por diante, qualquer que fosse a versão opositora. Ainda assim, o TCE resistiu à pressão governista e manteve, agora por decisão do pleno, a suspensão da lei e consequentemente da permuta (“TCE nega pedido sobre dispensa de licitação” – manchete do portal Jornal da Paraíba 21/09/2011).

Neste ínterim, o TJPB mandou retirar os outdoors de deputados que pleitearam na justiça (“Justiça manda retirar os outdoors com foto de Frei Anastácio” – manchete do portal ClickPB de 16/09/2011), argumentando que eles mentiam para a população. O que deu ainda mais ênfase e força ao gesto de ataque dos aliados governistas. Deputados de oposição, como Anísio Maia (PT), tentaram em vão tirar a legitimidade do MP em dar aval à permuta (“Anísio questiona aval do Ministério Público na permuta dos terrenos – manchete do portal ClickPB 19/09/2011), no mesmo momento em que outros atores opositoristas, como o ex-governador José Maranhão, maior líder da oposição na época, entrou na batalha das narrativas com o novo argumento de que ambos os terrenos seriam do estado (“EXCLUSIVO: Maranhão rebate nota do MP, cutuca AL, diz que terrenos pertencem ao estado e que a avaliação foi viciada” – manchete do portal ClickPB de 20/09/2011). A resposta do governo se limitava a dizer que, quanto mais os opositores criavam “factoides”, o MPPB não corroborava, mas tinha a certeza de que se tratava de um mera politicagem contra um “governo a serviço do povo”. Buscavam inverter o argumento adverso, e conseguiam com certa facilidade por conta da legitimidade do TAC.

#### *4.3.2.2 O embate no restante do ano de 2011 até sua resolução definitiva pelo TCE em Julho de 2013*

Em 06/10/2011, a conhecida como CPI dos Outdoors foi instalada (“CPI dos Outdoors será instalada nesta quinta-feira na Assembleia Legislativa” – manchete do portal ClickPB de 06/10/2011), ouviu diversas pessoas, mas não teve força probatória para afetar significativamente o governador ou o governo. Seu andamento desnutrido era acompanhado sempre por ponderações governistas que alegavam que o retardo dado pelo TCE atrasava a realização dos compromissos assumidos no TAC do MPPB, incluindo alvarás e licenças ambientais fundamentais para o início da obra (“TCE adia decisão sobre permuta, mas liminar mantém suspensão da operação” – manchete do portal ClickPB de 03/11/2011).

Em 14/12/2011, o TCE reiterou a decisão de suspensão da permuta (“TCE mantém suspensão da permuta do terreno da Acadepol” – manchete do portal ClickPB de 14/12/2011). No mesmo mês, Roberto Santiago concedeu entrevista revelando que acreditava na justiça, confiava no governo e que não tinha “plano B”, mas somente “plano A” e que a permuta e os benefícios em questão dariam certo para toda a sociedade (“Roberto Santiago revela se existe “plano B” em novo Shopping” – manchete do portal PBagora 22/12/2011). A narrativa dos atores interessados na troca sempre foi em terceira pessoa, de forma a ressaltar os ganhos coletivos. Trata-se de uma técnica de embate que também foi importante para desfazer a tese de escusa negociata privada.

Com mais essa negativa do TCE no fim de 2011, o governo, argumentando que necessitava cumprir o TAC, foi à justiça e obteve, no dia 15/02/2011, uma liminar autorizando a permuta e o início das obras, conforme o TAC do MP (matéria de toda a imprensa). Após esse golpe, a oposição tentou algumas Ações Populares (AP) que veremos na fase seguinte, no entanto, o último suspiro da AL, veio do encerramento tétrico da CPI dos Outdoors, CPI que em seu relatório final (“Relatório final da CPI dos Outdoors é apresentado na AL” – manchete do portal Jornal da Paraíba 02/05/2012), que o portal ClickPB não noticiou, ficou registrado que somente uma pessoa foi culpada pela exibição dos Outdoors, o líder estudantil Jair Soares. Por falta de provas, os deputados apenas mencionaram que tinham convicção de que outros personagens alheios ao Fórum de Defesa do Desenvolvimento da Zona Sul participaram também, mas não saberiam dizer quem foram eles, nem se agiram com recursos públicos indevidos. Logo, acabou por se tornar mais um instrumento estéril para

opositores, mas legitimando o discurso do governo que tudo não passava de um teatro da má política que qualquer outra coisa significativa realmente.

Incontestavelmente, depois da liberação pelo TJPB, as teses da oposição perderam força. O TCE parou seu processo de deliberação dos recursos governistas, e só voltaria a fazê-lo em meados de 2013 (“Com votos de Diniz, Catão, Arthur e Fábio, TCE decide pela legalidade da Acadepol” – manchete do portal ClickPB de 16/07/2013), quando definitivamente volta atrás em suas posições e, pelo placar de 4x3, autorizou a permuta do terreno nos moldes do que autorizava a lei e o TAC de setembro de 2011. Durante todo esse período, em que inclusive as obras estariam em execução, ela estaria neutralizada e sem eco algum. Sem muita opção, aderiu à tese do governo, numa vitória que tem muito da boa gestão do Fator OP como causadora.

#### 4.3.3 Fase 3 – O período de embate no TJPB: as Ações Populares e as críticas ao processo de construção. Fevereiro de 2012 a fevereiro de 2013

É inegável que a parte mais densa do embate de OP, neste estudo de caso, se encerrou na vitória do governo obtida na justiça de forma liminar em fevereiro de 2012 e no plenário do TJ um ano depois. Ainda assim, reputamos importante pontuarmos algumas tentativas da oposição de tentar reavivar alguns dos itens que eles tentaram **reagendar** seja por meio de AP ou descumprimentos do TAC pelas partes envolvidas.

Com a calma pós-decisão do tribunal, o tema voltou à pauta com o opositor deputado Janduhy Carneiro, junto com a entidade COOPERCASA (Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos Federais, Estaduais e Municipais), alegando que o terreno de Jacarapé por lei tinha a finalidade de ser utilizado somente na construção de casas populares. O portal Jornal da Paraíba fez duas matérias em dias seguidos sobre o tema (“Deputado faz novas denúncias da Acadepol no dia 20/03/2012 e “Mudança de finalidade de terreno é denunciada” de 21/03/2012), numa delas já tratou o caso como “mudança de finalidade” de forma certa, sem tratamento de hipótese, como em geral a cautela jornalística advoga em situações complexas.

No entanto, o tema não teve a capilaridade esperada, e o presidente da Coopercasa sequer ajuizou ação na justiça. O governo, pela CEHAP (Companhia Estadual de Habitação), respondeu a matéria alegando que a sessão de uso tinha expirado e que a polemização do tema de forma extemporânea é puro oportunismo para politicagem. Assim sendo, não apareceram

mais pessoas dispostas a defenderem esta tese por mais que 2 dias. Logo, não conseguiram colocar no escopo da **Teoria da Agenda**.

Seria também no próprio Jornal da Paraíba, edição de 12/04/2012 (“Área para construção da Acadepol gera polêmica”) que outra entidade tentaria trazer, a lume, mais um obstáculo da troca. Seria a combativa e reconhecida nacionalmente APAN (Associação Paraibana de Amigos da Natureza), segundo a qual a reserva de mata atlântica de Jacarapé não poderia ser removida para a construção da Acadepol e defendendo, inclusive, que havia leis de proteção ambiental sobre essa reserva. No entanto, nem ação na justiça esta entidade ajuizou como em geral ela até hoje normalmente o faz. Na verdade, sequer protesto ela preparou para dificultar a obra. Sabe-se que a líder maior desta entidade, bem como outros membros na época, eram filiados ao partido do governador e, no caso da líder, era servidora comissionada do governo do estado. Isso pode ter influenciado a neutralização da atuação padrão da ONG. Enfim, mais uma vez o Fator OP não deu suporte à agenda negativa potencialmente posta na matéria do portal.

O ClickPB só voltaria a pautar negativamente a permuta em maio de 2012 (“Certidão da AL atesta irregularidade em terreno” – manchete do portal ClickPB de 02/05/2012), quando citou que a ALPB deu, ao líder comunitário Edir Mendonça, um documento atestando falhas na lei, e que o líder anexaria, em sua AP, contra a permuta em tramitação no TJ.

No mesmo dia desta ação na justiça, em 02/05/2012, o PBagora publicou matéria em sentido oposto, com o título “Shopping em Mangabeira terá 340 salas”, retoma a narrativa dos empregos, do investimento e dos equipamentos em segurança pública, esvaziando a divulgação da AP de Edir Mendonça, que seria definitivamente resolvida em 21/02/2013 (“TJPB mantém decisão judicial que diz ser legal permuta de terreno da Acadepol” – manchete do portal PBagora de 21/02/2013). Durante todo este período, o assunto não teve destaque nenhum nestes noticiosos.

Em 2013, com as obras em andamento, o foco oposicionista voltou-se para o descumprimento dos itens do TAC. O deputado líder da oposição, Ranieri Paulino, começou (“Deputado denuncia paralisação de obras da Acadepol em JP – manchete do portal ClickPB de 19/03/2013) a mostrar imagens das obras paradas, o que ocorreria muitas vezes ao longo dos meses. Em editorial intitulado “Governo, Acadepol e Shopping: Um caso de polícia”, de 04/07/2013, o ClickPB deu o que seria seu último esforço de versão crítica sobre a permuta. Nele, o TAC foi analisado como um fracasso pelo descumprimento das partes.

Não haveria tempo, no entanto, para mais nenhum golpe de Fator OP consistente por parte da oposição, pois, em 19/10/2013, ocorreria a inauguração do Mangabeira Shopping (“Governador prestigia lançamento do Mangabeira Shopping” – manchete do portal PBagora de 19/10/2013), evento no qual o governo e o empreendedor trataram como um “monumento” de orgulho da cidade.

Em sua festa de inauguração, Ricardo Coutinho discursou longamente, deu inúmeras entrevistas, sempre tratando como uma vitória também do governo e do governante diante de todas as polêmicas vencidas. No fim, as dificuldades vencidas no Fator OP serviram para valorizar ainda mais a imagem do governo, a reputação do governante, preparando o terreno para 2014, ano que seria o de sua reeleição. Cabe destacar que muitos dos opositoristas estavam no lançamento do shopping, fato bem explorado pelos aliados governistas em tom de redução das suas imagens e autoconfissão dos enganos anteriores.

Por fim, entendemos que apenas provar a autonomia do tema “correta Gestão do Fator OP”, com suas singulares vantagens sobre os próprios acontecimentos em si das decisões públicas, e intencionamos fazê-lo ao registrar três matérias. A primeira, de 2014, no período pré-eleitoral, no qual a CGE (controladoria geral do Estado) identificou 31 irregularidades nas obras (“Deputado relata na ALPB irregularidades da nova Acadepol” – manchete do portal ClickPB de 23/04/2014), e ainda assim o tema não foi explorado pelos candidatos opositoristas no próprio momento do pleito, de tão deslegitimados que estavam. Ao contrário dos situacionistas que comemoravam as obras nos debates de forma acentuada.

A segunda matéria a comprovar a autonomia do Fator OP destaca o fato de a Nova Central de Polícia ter sido inaugurada em 2015, somente 2 anos depois da obra privada, contrariando o que foi divulgado pelo governo à época da Lei e o previsto no TAC (“Ricardo entrega novo prédio da Central de Polícia de João Pessoa” – manchete do portal PBagora de 21/08/2015) e a própria situação de irregularidade flagrante, não ter sido repercutida nem mesmo pelos sites ou políticos opositoristas da época.

A última matéria mostrou outra cena interessante de 2018, mais recente, portanto: no período pré-eleitoral, o mesmo MPPB, que salvou a permuta em 2011, abriu Inquérito Civil Público (“Permuta da Acadepol é alvo de ação pelo MP por indícios de irregularidades – manchete do portal Jornal da Paraíba de 13/03/2018) por conta do descumprimento de itens do TAC, em desfavor do governo do estado em seus procedimentos. É importante reafirmar que o tema posto neste inquérito nem sequer arranhou as pretensões do partido do governo em eleger seu sucessor no mesmo ano, o que ocorreu em primeiro turno, perfazendo o que

entendemos ser um ótimo *case* de Gestão do Fator OP. Abaixo, veremos sua relação com os conceitos do pensamento clássico da teoria da comunicação.

#### 4.4 Síntese das técnicas envolvidas nos parâmetros das teorias clássicas do fator OP

No quadro 07, expomos de forma objetiva a relação entre as técnicas e escolhas de narrativas dos dois principais atores do caso com os conceitos emanados nos textos dos teóricos da comunicação que utilizamos como suporte nessa pesquisa.

Quadro 07: Relação entre as técnicas e escolhas de narrativas

(Continua...)

<b>DIRETRIZ CLÁSSICA</b>	<b>OPOSIÇÃO</b>	<b>GOVERNO</b>
1-Clima de Opinião	O governo ao agir de forma inesperada, deu margem para que a oposição pensasse que o desgaste de início de governo com as muitas demissões feitas, teria um Clima de Opinião negativo imediatamente repassado para este episódio. Erro destes em termos de gestão do fator OP.	Sem hegemonia e controle da mídia nos moldes do patrocínio estatal e da cooptação indevida, errou em ter lançado o projeto sem debate. Mas ao longo do embate sua fixação em divulgar os benefícios, como de caráter coletivo, e a soma de suas técnicas construiu ainda em 2011 o Clima de Opinião propício para sensibilizar MP e posteriormente o TJPB.
2-Silenciamento pelo Fator Isolamento	A oposição tentou isolar a tese governista a tachado de negociata. Para isso apresentou diversas versões com maior ou menor grau de factualidade. No entanto nenhuma delas gerou Fator Isolamento neste embate. Fracassaram neste fundamental item da OP.	Foi o ponto mais positivo da estratégia de gestão do Fator OP governista. Instrumentalizando movimentos sociais simpáticos, e com atitudes como passeatas, outdoors e multirão de empregos, acabaram isolando os opositores como inimigos do desenvolvimento por mera picuinhas das politicagens. Geraram descrédito nas denúncias deles e obtiveram êxito neste central aspecto do embate: Venceram no Fator Isolamento.
3-Agenda Reversa	Naquele contexto, a oposição com mais personagens envolvidos, e com muito espaço na mídias dado os grandes grupos estarem desacordo com o gestor estadual, a oposição pensava que teria o poder de agendar o debate. O que só ocorreu no início, mas não de forma permanente.	Com a neutralização de cada ataque de narrativa da oposição, como a virada de posição dos delegados via SINDEPOL, por exemplo, e com o TAC obtido no MP, pode-se dizer que o fenômeno raro da agenda reversa se consolidou nos meses centrais do embate. Numa prova de forte mérito da gestão do Fator OP.



Quadro 08: Relação entre as técnicas e escolhas de narrativas

(Conclusão.)

DIRETRIZ CLÁSSICA	OPOSIÇÃO	GOVERNO
4- Enquadramento	A busca pela formação do pseudo-ambiente imaginário do cidadão não foi construído solidamente neste caso. Algumas lacunas ajudaram para isso, por exemplo: nenhum outro grupo empresarial realmente interessado em construir Shopping de fato deu declaração de interesse em disputar o terreno ou fez gesto análogo. Num universo de narrativas baseadas apenas na credibilidade dos próprios atores políticos contrários, ficou possível para o governo desnutrir essas versões como inconsistentes e meramente políticas no sentido de mal intencionadas.	A imprensa mais alinhada com o governo e seus movimentos não deixaram nenhum item sem resposta. Ao mesmo tempo que demonstravam os prejuízos sociais da demora da execução do projeto que no entender deles se dava sem motivo algum. Este lado da privação dos supostos benefícios sem motivo real, impedia qualquer enquadramento negativo do projeto.
5-Agendamento	Acabou, em termos gerais, com a oposição tendo muito tempo de mídia, muitas manchetes, mas pouca sensibilização da OP. Revelando um exemplo de utilização indevida das técnicas do <i>Marketing</i> político e governamental. Tão bem usadas, neste caso, pela gestão estadual.	O governo não teve mais tempo de mídia que a oposição. Talvez ao contrário até em alguns momentos. Mas a qualidade do uso desse tempo, a capacidade de capilarizar socialmente um público para a ideia que 12 mil empregos estavam em jogo e mais de 200 milhões poderiam ser perdidos, além do grave problema da segurança pública, acabou por se impor na agenda e ter que ser tratado pela grande mídia. Mesmos as não simpáticas ao governo. Como já dito no item agenda reversa.

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

#### 4.5 O Ethos dos principais atores envolvidos

O ethos no discurso político busca identificar as causas da boa impressão persuasiva, geradora de confiança e credibilidade, não restritamente ao caráter do orador, mas do próprio argumento. Da imagem que é construída pelo cidadão sobre estes dois aspectos da comunicação política: o que se fala e quem o fala (JAQUELINE CARDOSO, 2018).

O fundamental é compreender aqui que o ethos resultante do embate de OP é fruto uma avaliação social. Consequência inata de um processo de disputa de influência (MAINGUENEAU 1980). Abaixo tentaremos mostrar o resultado das imagens e a credibilidade que se formou entre os contendores no nosso estudo de caso. Considerando que o ethos continua agregado a trajetória política de todos eles, num processo dinâmico que aumenta a importância dessa dimensão de caráter de embate administrativo por ser a mais corriqueira das atividades do gestor público no Fator OP.

##### 4.5.1 O Ethos das oposições

Sem poder confirmar as muitas versões de problemas sugeridos para o impedimento da permuta da forma direta como a realizada, e muitas vezes até mesmo sem focar em uma crítica que pudesse ser didática ou ter mais apelo popular, a oposição parlamentar acabou sendo envolvida na narrativa situacionista de que estes, além de terem seus próprios erros administrativos e políticos denunciados pelo governo (erros do passado dos mesmos), tiveram sua imagem ligada a atos de perseguição contrários ao interesse coletivo por pura pequenez política.

Os opositoristas não tiveram articulação de peso com a sociedade civil organizada e, assim, mesmo com tempo na mídia e alguns argumentos acatados por instituições como o TCE (que também tem indicação política), não foram capazes de gerar Fator Isolamento para seus adversários. Em nossa visão, a oposição saiu menor do episódio e teve suas teses desmoralizadas.

#### 4.5.2 O Ethos do gestor e da gestão estadual

O gestor estadual superou o erro inicial de tentar aprovar o projeto de lei sem amplo debate. Na verdade, foi justamente no desenrolar do “amplo” debate que o governo enquadrou bem sua versão que os benefícios da permuta não poderiam esperar nenhuma procrastinação, e, quem assim o fizesse, agia contra o interesse dos paraibanos, merecendo, portanto, o “isolamento”. O governo instrumentalizou bem o que tinha ao seu dispor, sobretudo os movimentos sociais vinculados ao estado e à prefeitura de João Pessoa, gerando uma base social legitimadora de sua vontade, bem como aguerrida e intimidatória, dada as fortes vinculações com estas máquinas administrativas.

O gestor estadual, Ricardo Coutinho, soube acusar bem, quando preciso descredibilizar adversários, e junto com o empresário Roberto Santiago, souberam reverberar os supostos benefícios da troca incessantemente, por vezes até antecipando as sensações de vantagens, como no caso do mutirão de empregados para a obra, feito em 2011. Além disso, teve efeito positivo para o governo a demonstração pública intensa das maquetes do Shopping Mangabeira, da nova Central de Polícia e da nova Acadepol e do que seria o novo IPC. A palavra “novo” era usada comumente.

Uma das provas da realização de uma boa gestão do Fator OP neste caso deu-se pela capacidade de resposta rápida e transversal com que a gestão abordava as muitas versões

oposicionistas. Órgãos como CEHAP (Companhia Estadual de Habitação), SUDEMA (Superintendência de Meio Ambiente) e PROGEM (Procuradoria Geral do Estado), como observado nas matérias dos portais, respondiam a queixas, fossem quais fosse, para logo em seguida, todos, de forma unificada afirmarem algo como: “trata-se somente de picuinha política de quem não faz e não quer deixar os outros fazerem”.

Em nosso entendimento, podemos concluir que a imagem da gestão saiu maior e melhor avaliada após o embate, mesmo com diversos descumprimentos do TAC ao longo do tempo. No mesmo sentido, mesmo tanto a obra do Shopping, como os dois equipamentos de segurança sendo realizados pela iniciativa privada, ainda assim as mesmas contribuíram para, no imaginário popular (no Pseudo-Ambiente de Lippmann), o então governador ser visto como o seu realizador. Foi um reforço obtido na sua estratégia de ter uma imagem de político trabalhador, tocador de obras, como foi o foco de sua propaganda eleitoral em sua reeleição de 2014, no qual enfatizava que seu nome seria sinônimo de trabalho. Logo, concluímos que o embate de OP neste estudo de caso foi bem gerido pela gestão e pelo gestor, dado o grau e a qualidade do êxito alcançado.

#### **4.6 Recomendações para a gestão do fator OP na dimensão de embates administrativos**

Uma das questões que ficaram claras é a necessidade da transversalidade nas conduções dessa gestão e da íntima relação que ela deve ter com a articulação política tanto na relação com o poder legislativo como com o conjunto da sociedade civil e a imprensa. Tal articulação é responsabilidade das secretarias respectivas (de Governo, de Comunicação e de Articulação Política). Considerando que essa interação deveria ser permanente, sugeri, no próprio gabinete do gestor, que ele definisse uma assessoria especial de Gestão do Fator OP, a qual coordenaria um comitê que contasse, permanentemente, com: planejamento; chefia de gabinete do gestor; as três já citadas anteriormente e a secretaria de Transparência – que normalmente também acumula os mecanismos de controle social e de gestão participativa. É sempre, possível, ainda, convocar mais pastas restritas ao embate em questão na ordem do dia.

Outra recomendação que considero estrutural seria a realização de Planejamentos Estratégicos Participativos onde a pauta gestão do Fator OP já tivesse pensada de forma mais permanente e estratificada como um quesito importante a todos os outros setores da gestão em suas ações. Complementando o que poderia surgir nos encaminhamentos do planejamento

estratégico, poderia ser pensado um suporte de tecnologia da informação com aplicativos que aproximassem o gestor do cidadão e suas entidades representativas do terceiro setor. Vide o que observamos no caso; a importância da estreita interação com o terceiro setor.

No mesmo sentido, os cidadãos poderiam ser fiscais dos serviços e obras públicas de maneira que a avaliação deles seria realizada de forma setorial e planejada, além de poder ser um dos itens a compor os indicadores de cálculo de pagamentos de serviços como coleta de lixo, asfalto, obras em geral e até mesmo a definição de gratificação para servidores de uma unidade de saúde e de educação por exemplo. Onde usuários poderiam ser consultados por área de atenção.

Esse estreitamento do vínculo do cidadão com a governança, com tecnologias sociais e telemáticas, poderia ser um passo decisivo para dar conta dos embates da dimensão de Caráter Administrativo e um bom instrumento de prevenção para as outras dimensões que podem ser afetadas por erros de gestão nessa dimensão; a regra seria transparência, mecanismos modernos de participação e colocar o cidadão como um real gerador de indicador de desempenho em variadas situações.

Tais contribuições serviriam para resolver, inclusive, os déficits da democracia representativa, dada a proximidade constante com o cidadã-usuário. Isso ocorreria de forma prática e com tecnologia de mecanismos decisórios de fato, como convém a esta dimensão de embate. Relembrando que o que diferencia essa dimensão da outra que trata dos embates políticos é o fato de que a última se vale da utopia e das propostas mais gerais em suas narrativas, mas, mesmo estes embates podem ser fortalecidos quando bem articulados com uma gestão de excelência da dimensão administrativa.

#### **4.7 Relação dessa dimensão com as outras**

É possível inferir que os embates administrativos corriqueiros se dão em longo prazo, diferentemente de casos extraordinários e de outros que podem ter resultados impactantes em curto espaço de tempo – como pode acontecer nas Crises de Imagem e de Gestão da Reputação. Por isso, nesta dimensão, podemos ver muito do que é necessário para evitar embates nas outras dimensões. Uma dimensão constante, rotineira, de forte valor preventivo, que portanto consegue abarcar técnicas comuns a todas as outras. Mesmo considerando as diferenças específicas como as dos 3 RR, aplicadas na gestão de Crises de Imagem que já citamos anteriormente.

Com essa forma preventiva e seu caráter contínuo, podemos abstratamente ligar essa dimensão como sendo de suporte direto a outra três: a de reputação; de crise de imagem e a dimensão dos embates eleitorais (única que se liga a todas as outras). Como explicado antes, a dimensão de embates de caráter político se diferencia daquela por ser necessariamente acrescida pelo aspecto ideológico nos seus embates. Logo, a natureza da narrativa pode exigir outras técnicas mais distantes; embora lateralmente possam se retroalimentar mutuamente.

Ainda assim, mesmo que sem relação direta de técnicas de conteúdo entre estas dimensões, cabe considerar que as narrativas de caráter ideológico e utópicos, em muitos momentos da disputa, requerem ter lastro empírico de política de resultados, que em geral são resultantes do sucesso nos embates administrativos. O que confirma o caráter de suporte geral desta dimensão e reforça o acerto de nossa escolha por ter decidido pesquisar aprofundadamente este caso pela capilaridade do mesmo na comprovação de nossa hipótese do *framework com 5 dimensões*.

Como afirmamos, a dimensão eleitoral tem a capacidade de confluir todas as outras e, de certa forma, está sempre em interseção com todo o framework proposto. Embora tenha seu período temporal pré-definido e com seu regramento específico de confronto. Sua importância e correlações dimensionais se confirmam por ser nessa dimensão que se dá a batalha onde todas as dimensões são centralmente julgadas pelo voto. Este fato a liga a todas outras.

É na dimensão dos embates administrativos, porém, que efetivamente se trata da capacidade de realização ou não do programa de governo. Logo, é neste ponto, onde ao contribuir para a realização concreta das ações de gestão de um gestor, acaba também por ser o suporte central da dimensão vinculada ao *marketing* eleitoral e suas técnicas de publicidade. Ou seja, nos permite ter a hipótese das 5 dimensões do Fator OP a serem bem geridas, tanto como qualquer outro setor da administração, razoavelmente claras e sólidas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nossa construção teórica aponta que existem 5 dimensões dos embates formadores do Fator OP influenciadoras diretas da Gestão Pública. Frise-se que optamos por estudar uma de forma aprofundada e que ela teve condições de apontar a existência empírica não só de si mesma, como também das outras 4, acerca das quais deixamos, em anexo, outros estudos de casos de maneira a comprovar o desenho completo que hipotetizamos. Em nossa pesquisa empírica pudemos analisar, passo a passo, os avanços teóricos e práticos junto às oportunidades de melhorias na pesquisa permitidas.

### 6.1 Análise dos objetivos

Conforme estabelecido no início do estudo, propusemo-nos, no objetivo geral, visualizar um framework de gestão dos embates pela hegemonia do Fator Opinião Pública que fosse útil para o aprimoramento da Gestão Pública. Esse nosso objetivo central tinha um limite amostral, já que optamos por aprofundar uma das dimensões, que foi a de embates administrativos de maneira completa, com a totalidade das matérias veiculadas por três mídias escolhidas num total de 76 reportagens para serem escrutinadas a partir de uma Análise Crítica do Discurso, o *ethos* dos dois lados adversários, comparação com os conceitos da literatura clássica escolhida. Além disso, lançamos mão de um quadro que definiu os atores e seus principais argumentos, o contexto e um minucioso estudo de valência com manchetes, frases centrais tiradas do texto e comentários nossos a partir dos momentos do embate.

O protocolo restrito a uma dimensão, portanto, mesmo que exaustivo, não nos permite confirmar toda a extensão do *framework* nas outras quatro dimensões que lançamos como hipótese. O nosso estudo, mesmo não permitindo a confirmação empírica de todo o modelo de gestão dos embates de OP, conseguiu atingir plenamente a confirmação da existência de embates na dimensão de Caráter Administrativo que ocorrem de forma corrente, cotidiana, e que encontra momentos onde as tensões deste embate convergem como resultado prévio da boa ou má gestão do Fator OP. Discorri, acima, sobre o aspecto prévio, pois o fenômeno do caso que estudamos tem comprovadamente condições anteriores e posteriores ao embate que minuciosamente pesquisamos.

É justamente a capacidade que o estudo teve de perceber que o caráter intangível do Fator Opinião Pública em nada perde, em termos de prioridade, para os aspectos tangíveis

deste caso, em termos de temporalidade inclusive. Seja nos problemas institucionais de ordem prática, seja no planejamento e mesmo início e inaugurações das obras, é nítido que o Fator OP acompanhou cada obstáculo que tentava ou impedir o empreendimento, ou numa segunda opção realçar aspectos obscuros com potencial de criminalizar o gestor, sua reputação e gerar uma repercussão negativa para o governo da época.

Antes de discorrermos acerca da avaliação dos objetivos específicos, o caminho da pesquisa não atingiu sua inteireza, ela deixa comprovada uma dimensão que apontou correlação com outras, o que nos permite dizer que a hipótese das cinco dimensões continua tendo validade teórica para novas pesquisas; tal fato nos fez optar por deixar nos anexos desta dissertação, algumas sugestões de casos que entendemos ser capazes de equacionar esse objetivo aqui logrado parcialmente. Acreditamos que tais sugestões resolvem esta limitação com relação ao objetivo central.

Num primeiro momento, havíamos almejado uma premissa importante que visava a comprovar, inequivocamente, que o Fator OP seria um elemento essencial para a gestão pública no contexto da democracia. Neste contexto, ao considerar isso como um aspecto superado da pesquisa, teríamos de elevar sua preocupação gerencial ao mesmo patamar das políticas públicas tangíveis, como desenvolvimento econômico, saúde e educação.

Cada estratégia relatada pelos atores nas manchetes das mídias escolhidas, nos permitiu ver, em cada passo, a relação de causa e efeito entre os lados opostos. Os ataques e contra-ataques das narrativas diametralmente opostas tinham objetivos concretos de interferência na gestão pública. As questões a serem perscrutadas seriam as seguintes: fazer licitação ou não? Definir valores da troca com que parâmetros técnicos? Viabilizar uma CPI para entender o que pode haver de improbidade administrativa neste ato? Da mesma forma, tentava-se sensibilizar a população para as possíveis melhorias econômicas e de equipamentos de segurança pública. A legitimidade popular dava lastro ou não a cada uma dessas táticas que assim vingaram ou não prosperaram dependendo desta legitimidade. Tudo ocorrendo a partir da interferência do Fator OP.

Hodiernamente, o MPPB tem respondido a inquérito civil movido com o fito de se saber a veracidade de possíveis irregularidades que tenham decorrido de todo o processo aqui analisado, conforme matéria do portal Jornal da Paraíba de 13/03/2018 (Permuta da Acadepol é alvo de ação pelo MP por indícios de irregularidades). O que importa sobre isso é a convicção que tal partido nos dá de que, no debate político em pauta, não se tinha como auferir uma verdade factual clara e incontestável. Restou ao embate de OP e aos seus

estratagemas – os quais foram vergastados sob um ângulo gerencial, com vistas a alcançar a resolutividade que o governo precisava para efetivar seu plano. O resultado oriundo da aprovação popular e do apoio dos movimentos sociais foi indubitavelmente decisivo para a vitória que, inclusive, teve caráter multi-institucional, como analisaremos à frente.

O estudo de caso relativo à dimensão dos embates do Fator OP de caráter administrativo, portanto, não deixa margem de dúvidas sobre o importante papel de se fazer gestão de qualidade acerca deste fator intangível, tanto quanto se requer aperfeiçoamento técnico de setores tangíveis. Tudo na forma como tencionávamos demonstrar em nossa hipótese inicial da dissertação: Comprovar a função central do fazer gestão dos embates de OP com apuro e atenção constante e específica. Desta forma, o objetivo específico visou a provar a premissa inicial da existência e da essencialidade do Fator OP na gestão pública; o que foi fartamente atingido.

Para cumprir a meta de dimensionar os elementos vitais que formam os debates pela hegemonia de OP, usamos 5 conceitos centrais que foram retirados da literatura especializada mais avançada. São eles: Clima de Opinião; silenciamento pelo fator isolamento; agenda reversa; enquadramento e agendamento. No caso, percebemos um conjunto de atitudes que tiveram, como resultado, os efeitos destes instrumentos a partir da teoria da comunicação e que demonstram como um tema passa a ser assimilado pela população a ponto de condicionar comportamentos a ponto de gerar atitudes e escolhas – o que restou demonstrado no estudo de caso apresentado, haja vista que todos os conceitos foram detectados, embora alguns o tenham sido em mais de um momento.

A identificação dos conceitos e seus efeitos inseridos nos episódios do embate de OP, abriu a possibilidade teórica de podermos elencar ações gerenciais que poderiam ajudar na gestão do embate nesta dimensão. Diante deste objetivo, tivemos um subtópico de recomendações para a gestão desta dimensão numa perspectiva mais gerencial. Entendemos que uma boa gestão de OP leva a novas ferramentas de gestão participativa, e, com isso, todo um ciclo virtuoso – quer para a administração pública quer para a democracia – pode surgir de forma mais estruturada dentro de nosso desenho genérico de dimensões, mas levando em as nossas sugestões de prática gerencial.

O objetivo de mostrar que o efeito dos embates de OP vão muito além do poder executivo também foi contemplado no caso escolhido. Tivemos o terceiro setor, o TCE e o TJPB, além dos tradicionais atores desta dimensão: a Assembleia Legislativa. Esse caráter multi-institucional contribui para que possamos demonstrar que este caso teve a capacidade



de, pelo menos de maneira preventiva, nos fazer perceber três outras dimensões: a de reputação do gestor – sempre acusado de tentar driblar a lei para benefícios alheios ao interesse público. A dimensão da crise de imagem que poderia ter sido disparada na CPI dos outdoors ou pela fala de algum empresário prejudicado (o que não ocorreu) e, por fim, a dimensão eleitoral, posto que tanto em 2014 como em 2018 qualquer descuido poderia ter tido consequências negativas, mas o que vimos foi exatamente o contrário.

Penso que esse estudo mostrou como a interdependência da liberdade de informação – combinada com a liberdade de imprensa e livre trânsito de bens de informação – podem, sim, aperfeiçoar a GP e a democracia concomitantemente, desde que se lance mão de técnicas apropriadas para o seu bom funcionamento de modo que possamos, a partir daí, ampliar o campo do *Marketing* Governamental.

## 6.2 Impactos teóricos

O primeiro registro deste aspecto remete à capacidade que esse estudo teve de trazer, para o campo da ciência da Gestão Pública, aquilo que normalmente era estudado apenas pela ciência política, ou pelas teorias da comunicação. Incluindo a capacidade de criarmos um roteiro combinativo destes saberes, considerando que nos valem de cinco parâmetros retirados da literatura própria desses dois campos de conhecimento.

Partindo desses parâmetros, tentamos acrescentá-los ao *marketing* governamental, ao político e ao eleitoral para constituirmos uma análise crítica que pudesse sugerir uma utilidade deste debate no nosso campo de estudo: Gestão Pública com vistas a obter mecanismos de aperfeiçoamento bem fundamentados teoricamente.

Nosso protocolo de pesquisa, usado para uma dimensão específica, pode ser tentado em outras dimensões, bem como em pesquisas que tentem consolidar as pontes entre esses saberes sob a perspectiva do *marketing*. O esforço de alinhar técnicas de gestão com a preocupação inata e concomitante com os fatores tangíveis e intangíveis das ações da esfera pública também podem encontrar subsídios nesta dissertação.

O presente trabalho também pode inspirar professores e consultores para tratarem deste tema de forma mais imbricada, levando em conta que está cada dia mais atual a influência do Fator OP sobre o conjunto das instituições republicanas. Neste sentido, tal abordagem constitui, igualmente, uma fonte para atores que atuam no *marketing* social e no

terceiro setor, de modo a compor disciplinas que formem profissionais para o *marketing* político e eleitoral também.

Frise-se que o trabalho visou resgatar as teorias de Opinião Pública por um longo período de tempo, buscando vinculá-la aos temas da disputa pelo poder, sem, entretanto, furtou-se de mostrar o caráter multidisciplinar das teorias de OP mais relevantes, bem como suas conexões com o contexto político e as possíveis contribuições para outras áreas do saber. Ao ampliarmos a visão do *marketing* a partir de uma relação entre OP e GP, deixamos transparecer a nossa visão técnica, mas também fizemos o reconhecimento de um caminho que pode ser incrementando muito mais profundamente com vistas promover um debate a partir de um ângulo capaz de muito agregar à temática ora perscrutada.

Entendemos que este seja um caminho que pode ensejar, na academia, novas pesquisas empíricas em diversos outros contextos socioeconômicos, notadamente no âmbito das sociedades mais liberais, por exemplo. Isto é assim porque a democracia não é um sistema homogêneo em todas as suas regiões, de modo que a ampliação de pesquisas em áreas que suplantam a desta dissertação e que analisem a forte influência estatal nos meios de comunicação de massa (patente no estado da Paraíba), pode – caso sigam o protocolo em mais contextos – , abrir novas perspectivas gerenciais, mesmo que ocorra dentro da mesma visão genérica que aqui inauguramos.

O modelo genérico para enxergar o Fator OP, e suas diferenças de conjuntura em seus embates, seja num ambiente mais estatizado ou não, provavelmente facilitaria intercâmbios e melhorias de gestão, desde que identificadas a partir do mesmo esforço teórico de formar o framework. É possível, pois, a partir da nossa pesquisa inicial, vir a ser mais embasados os esforços voltado a instigar esse debate a partir da ênfase gerencial aqui apresentada, tanto no meio acadêmico quanto no profissional.

### **6.3 Impactos práticos**

Uma questão que acreditamos ter ficado clara, ao longo do estudo, foi a diferença entre as tarefas afetas à mera assessoria de comunicação das gestões públicas com as da Gestão do Fator OP, visto que, nesta, podemos observar que exige multi-articulação e uma abordagem intersetorial mais complexa, com mais variáveis e recursos a interagir. O estudo do caso provou que gerenciar luta por hegemonia de OP requer mais do que produção de notícias, ou somente espaço na mídia, mas todo um olhar de estrategista que deve ser

incorporado ao todo da governança pública, de modo a se considerar o planejamento estratégico, como foi suprasugerido no tópico de recomendações de gestão desta dimensão.

É necessário que se confirme, também, que a gestão do Fator OP não é puramente jornalística (no sentido de produção de notícias como dita acima) ou publicitária (no sentido de apresentar-se como apenas uma mera produção de propaganda). Não se pode prescindir, porém, de nenhuma dessas duas técnicas, conciliadas com outras de *Marketing Social*, Governamental e eleitoral para uma boa execução de suas metas mais integradas e ambiciosas, de modo que se exija a cidadania e sua alta competitividade nas democracias ocidentais, como já analisamos.

Defendemos que esta abordagem sobre a OP compecha os cursos que tratem de Gestão Pública, permitindo-se, ao aluno, perceber que não se trata especificamente de uma boa compreensão jurídica ou uma numerosa base de sustentação que pode garantir o êxito das boas práticas da administração pública. Indo mais longe, nem mesmo uma boa arrecadação pode garantir o sucesso político ou administrativo de um governo, sem que ele leve em conta o Fator Opinião Pública.

O desenvolvimento de novas tecnologias nos dá a real expectativa de que mecanismos de transparência e de decisão por meio dos cidadãos tendem a ser cada vez mais inseridos no contexto da vida pública da sociedade, de modo a gerar transformações que só confirmem a tendência de que, sem uma boa gestão do Fator OP, pode-se malograr fracassos em inúmeros projetos ou programas bem intencionados. Claro que, se estamos abstraindo, também é legítimo pensar que o inverso possa também ocorrer, ou seja, uma gestão administrativamente ruim pode ter uma boa gestão de OP e assim ser longeva.

Nosso trabalho aposta na liberdade de mercado, de expressão e na democracia plena para que a “qualidade” seja posta na ordem do dia de forma prática. Assim, as pessoas, no seu exercício livre de adesão voluntária, podem se apropriar, cada vez mais, das melhores informações e mecanismos de participação no poder público de maneira permanente, desde que possam desenvolver uma coesão social de prosperidade. Isto ocorrerá se o fator intangível para o cidadão se tornar cada vez mais próximo, mensurável e convidativo.

É por conta deste contexto que a nossa pesquisa não se distanciou da leitura do terceiro setor neste tipo de gestão do Fator OP ora sugerida. Não se deixou de destacar, também, como o *marketing social* terá de acompanhar esse ritmo de mudanças a partir da nova roupagem no que tange ao tratamento das questões que envolvem o Fator OP.

Todos esses aspectos envolvem mudanças na prática dos gestores, nos seus estilos de liderança, nos seus modos de conceber a gestão pública brasileira, cujo padrão de atuação é marcado pelo patrimonialismo. A gestão do fator OP pode ser entendida indiretamente, como um forte aspecto de controle social posto que, quanto mais disseminado e envolto por tecnologias este tema estiver, muito provavelmente as chamadas crises de representatividade poderão ser encaradas por um outro olhar mais científico.

Os profissionais dos setores de comunicação, gestores do terceiro setor e, provavelmente, os fornecedores em geral de serviços e produtos públicos, terão que agregar valor às suas práticas profissionais com uma visão de gestão do Fator OP que proteja o gestor de desgastes decorrentes de problemas jurídico-administrativos e políticos mediante uma integração que deve obter importante atenção dos governos à frente das respectivas máquinas públicas.

#### **6.4 Limitações e sugestões**

O trabalho teve reduzida literatura de pesquisas empíricas com autores nacionais. Optamos por 8 artigos e trabalhos de brasileiros, no entanto, quanto ao aspecto próprio do debate sobre as teorias do Fator OP, não há pensadores nacionais que tenham usado um conceito seu como parâmetro. Sugerimos, por oportuno, que as próximas pesquisas investiguem a fundo a literatura nacional sobre o tema.

Outra limitação de nossa pesquisa decorreu da falta de pesquisas de opinião que pudessem ter sido feitas na época, de forma a demonstrar a variação da adesão da população ao projeto de permuta e em que gráfico temporal ela poder-se-ia ter consolidado – se processualmente ou não. Como sugestão, acreditamos que, em um próximo caso a ser pesquisado, se fizesse uma pré-seleção de pesquisas de opinião ilustrativas dos episódios do embate, como a greve dos caminhoneiros no Brasil em maio de 2018 por exemplo (sugestão que foi anexada ao final desta dissertação).

Outra limitação tem a ver com a possibilidade de os arquivos dos portais não terem armazenado a totalidades de suas matérias, seja por mudanças de posição política de seus proprietários ou medidas judiciais, mesmo que não tenhamos identificado nenhuma exclusão na busca que fizemos.

Minhas dúvidas existem neste aspecto, por ter entendido que poucas matérias foram arquivadas pelo portal Jornal da Paraíba, bem como por outros veículos pesquisados, mesmo

de grande alcance, como o Portal Correio da Paraíba; além do mais, sabemos que, de forma empírica testemunhal, essas matérias e coberturas existiram à época, mas não foram mantidas em seus sites. Esta limitação não afetou com severidade este trabalho, por nossa opção de analisar 76 matérias completas de 3 portais distintos e com posições políticas igualmente antagônicas. Tal fato permitiu que se fizesse uma visualização dos principais lances de cada contendor. No entanto, ainda assim, sugerimos que, em outras pesquisas, os autores se certifiquem da totalidade de notícias ou de um dado episódio caso se opte pela mesma amostragem completa que escolhemos.

Seguem, em anexo, como sugestão de pesquisa, as próximas quatro dimensões restantes que não foram abordadas neste trabalho. Tais propostas de estudos de caso auxiliam na resolução de algumas limitações aqui apresentadas, objetivando confirmar as singularidades conceituais e especificidades técnicas, posto que o desafio de comprovar o sentido nodal do bem administrar o Fator OP, o que conseguimos obter neste trabalho.

É importante avaliar, não obstante, a possibilidade concreta de se pesquisar uma economia mais liberal, com sociedade e atores menos dependentes do poder público, de modo que o embate de OP entre opositores possa ocorrer a partir de um leque diferente de técnicas diversas das que aqui foram estudadas.

Nossa hipótese é a de que, mesmo com diferenças, uma melhor forma de gerir o embate de OP possivelmente manteria a estrutura das cinco dimensões do *framework* genérico que apresentamos, mas que seria importante poder ter sua confirmação, junto com sua delimitação de validade.

## REFERÊNCIAS

- ACCETTO, Torquato. **Da Dissimulação Honesta**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.
- AUGRAS, Monique. **Opinião Pública: Teoria e pesquisa**. 4ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.
- BALDISSERA, Rudimar; MATHEUS, Lock. Conversações políticas on line e seus efeitos na opinião pública. Salvador: **Contemporânea – Revista de Comunicação e Cultura**, UFBA, 2012.
- BURGUETE, J. L. V. Pasado, presente y futuro de las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing. **Revista Internacional de Marketing Público y no Lucrativo**, v. 1, n. 1, p. 9-34, jun., 2004.
- CANETTI, Elias. **Massa e Poder**. São Paulo: Companhia das letras, 1995.
- CAPEK, K. O imperador Diocleciano. In: RONAI, P.; FERREIRA, A. B. H. Mar de histórias – vol. 10. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.
- CLICKPB. **Política: Últimas Notícias do Mundo Político**. 2011. Disponível em: <https://www.clickpb.com.br/politica/>. Acesso em: 05 jan. 2018.
- COSTA, Lúcia; CAMELO, Gerda. Gestão Pública Participativa: aspectos de governabilidade e interação político-social. Rio Grande do Norte: **Revista HOLOS**, UFRN, 2010.
- CUNHA, M. A. V. C. **Governo Eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira**. In: Alexandre Barbosa. (Org.). Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009. 1ª Ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, v. 1, p. 73-76, 2010.
- DRUCKER, Peter. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.
- DURKHEIM, Emile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- FILENGA, Douglas; ALVES, Luiz. Presença e Ação dos Supostos Intangíveis na Formulação de Políticas Públicas: o Valor da Opinião. **Revista Gestão e Sociedade**, Minas Gerais, vol. 4, n. 8, p. 562-590, 2011.
- FONTES, Miguel. **Marketing social: novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GRAY, DAVID E. **Pesquisa no Mundo Real**. 2ª. Ed. Porto Alegre: Penso, 2002.

HUME, David. **Col. Ensaios Políticos**. Knud Haakosen (org.). São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy R. **Marketing social: Influenciando comportamentos para o bem**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing no setor público: Um guia para um desempenho mais eficaz**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

KOTLER; Philip; ZALTMAN, Gerald. Social marketing an approach to planned social change. **Journal of Marketing**, vol 35, p. 3-12, jul., 1971.

LAMONICA, L.C.R; RIBEIRO, L.C.R; COSTA, L.C; RIBEIRO-ANDRADE, E.A. Opinião pública sobre a pena de morte. **Revista Perspectivas Online**, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 14, 2015.

LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2008. Coleção Clássicos da Comunicação Social.

MCCOMBS, Maxwell. **A Teoria da Agenda: A mídia e a opinião pública**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004.

MESQUITA, Patrícia. **Opinião Pública: Uma análise pela ótica do marketing em tempos de Big Data**. Joao Pessoa: UFPB, 2018.

MONTESQUIEU, Charles. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NOBERT, Elias. **O processo Civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

NOELLE-NEUMAN, Elisabeth. **A espiral do silêncio: opinião pública; nosso tecido social**. 1ª Ed. Santa Catarina: Estudos Nacionais, 2017.

PBAGORA. **Política**. 2012. Disponível em: <https://www.pbagora.com.br/canal/politica/>. Acesso em: 12 jan. 2018.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

SANTOS, Alexandre Aparecido dos; SILVA, Rosangela da. A construção da desconfiança e a crise da democracia: mídia e política no brasil contemporâneo. **Revista Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 25, p. 63-85, jul./dez., 2018. E-ISSN 2359-2419.

SANTOS, Julietty. **Confiança dos cidadãos na gestão pública: análise de antecedentes e proposta de uma Escala de mensuração**. 2014. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

SILVEIRA, Giovani. Das prioridades estratégicas ao gerenciamento das trade-offs: três décadas de estratégia de produção. **Revista de Administração de produção**, São Paulo, vol. 33, n. 3, p. 40-46, 1998.

SPONVILLE, André. **O Capitalismo é Moral?** Sobre Algumas Coisas Ridículas e as Tiranias do Tempo. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TARDE, Gabriel. **A Opinião das Massas**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na America – livro II: Sentimentos e Opiniões**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 3ª Ed. Brasília: UNB, 1994.

WILKIE, William; MOORE, Elizabeth. Scholarly research in marketing: exploring the “4 eras” of thought development. **Journal of Public Policy & Marketing**, Chicago, vol. 22, n. 2, p. 116-146, 2003.

WRING, Dominic. Reconciling marketing with political science: theories of political marketing. **Journal of Marketing Management**, vol. 13, p. 651-663, 1997.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAJONC, R.B. Feeling and thinking: preferences need no inferences. **American Psychologist**, v. 35, p. 151-175, 1980.



**ANEXO A – SUGESTÃO DE 4 ESTUDOS DE CASO PARA PESQUISAS  
EMPÍRICAS QUE CONFIRMEM SUAS RESPECTIVAS DIMENSÕES  
HIPOTÉTICAS DA GESTÃO DO FATOR OPINIÃO PÚBLICA E SUA INFLUÊNCIA  
NA GESTÃO PÚBLICA**

**SUGESTÃO DE ESTUDO DE CASO 1 – DIMENSÃO DA GESTÃO DO FATOR OP  
EM SEUS EMBATES DE CRISE DE IMAGEM**

**- Caso**

O caso da greve dos caminhoneiros no Brasil em maio de 2018.

**- Razão da escolha**

Tratou-se de um episódio de forte pressão para o governo federal, ente federativo responsável pelo controle dos preços de combustíveis. Entre 21 e 30 de maio de 2018 (WIKIPÉDIA.org, 2018. consultado em janeiro de 2019), caminhoneiros de todo o país resolveram parar nas estradas em protesto contra o aumento do diesel e por isenção de pedágios. O movimento era sem liderança uniforme e muitos caminhoneiros não adesistas eram forçados a pararem seus veículos. Inquestionavelmente, o período foi de forte atividade midiática com muitos embates de narrativas da parte dos muitos atores sociais interessados, dada a amplitude sofrida por setores da sociedade como consequência deste contexto.

Um intenso debate deu-se em todos os meios de comunicação com múltiplas versões. Como ocorreu em período pré-eleitoral, um dos resultados fáceis de perceber foi o total atrofamento da intenção de reeleição do presidente Michel Temer, que sequer chegou a se candidatar posteriormente nas eleições de 2018. Isso nos permite visualizar plenamente a dimensão de **Crise de Imagem** no caso. Observa-se também a farta quantidade de fontes noticiosas e pesquisas de opinião feitas a época desta crise que permitem aferir cada relação de causa e efeito nas estratégias adotadas de lado a lado no decorrer dos episódios de embate.

**- Fontes**

Poderão ser utilizadas: matérias televisas da TV Globo e TV Record; bem como do resumo histórico do jornal Folha de S. Paulo.

## SUGESTÃO DE ESTUDO DE CASO 2 – DIMENSÃO DA GESTÃO DO FATOR OP EM SEUS EMBATES ELEITORAIS

### - Caso

O segundo turno das eleições para governador do estado da Paraíba de 2014. O caso dos debates diretos na televisão, com denúncias de última hora e dados incompatíveis com os órgãos de controle externo oficiais.

### - Razão da escolha

O fim do primeiro turno entre os dois adversários principais à época, Ricardo Coutinho, (PSB) e Cássio Cunha Lima (PSDB), deu-se de forma apertada com vantagem para o candidato do PSDB. A campanha teria sido marcada por debates televisivos intensos nos quais se cristalizariam a guerra de narrativas com fortes trocas de acusações que marcaram o fim do primeiro turno, e todo o segundo. Um fato marcante e singular deu-se, neste intervalo de tempo, por uma denúncia da parte de sindicatos de servidores públicos e da campanha do PSDB, de que um inquérito policial com indícios de condutas indevidas pelo recebimento de propina por expressivos auxiliares do governo em reeleição teria sido impedido de ser investigado pelos delegados, pelo então governador, candidato do PSB. Isto, por sua vez, forçou-o a criar uma versão defensiva do fato, em momento de debate televisivo, completamente distinta da oposição que nomeou o episódio de “**Propinoduto**”.

Todo o segundo turno foi marcado pelas revelações do Ministério Público de que os argumentos do candidato à reeleição dados em debates não procediam com a verdade dos fatos por ele alegado; de que ele mesmo teria pedido ao Ministério Público que exercesse a investigação de forma exemplar. No entanto, mesmo com esse forte elemento de incoerência e a desvantagem do primeiro turno, o governador se sagraria vencedor. Virando o resultado adverso, construindo, até então, a mais expressiva vitória da história recente das eleições de segundo turno para o executivo do estado, com mais de cinco pontos percentuais (52,61% contra 47,39% – dados do TSE).

Nessa condição se demonstra que a notícia política-eleitoral tem uma forma de validação própria. O que agora, em abril de 2019, com as revelações da colaboração premiada da ex-secretária de administração do governo do estado a época, Livânia Farias, confirmando a veracidade do Propinoduto, o que levou o MP a efetivar uma ação criminal contra os envolvidos em agosto de 2019. Com isso o caso ganha ainda mais procedência pelo êxito do feito em termos de Fator OP na época do pleito em 2014.

O fenômeno de *Marketing* Político do caso a ser estudado, se expressa não somente na espetacular virada, como também pela agressiva captação de adesões, capacidade de ter um conjunto harmônico de peças publicitárias, somados ao singular desempenho nos debates eleitorais que, mesmo em dessintonia factual com a realidade (percebida não só pelo caso **Propinoduto**, como em dados de resultados de gestão citados que não se confirmavam pelos órgãos oficiais), se imporia no juízo do eleitor de forma favorável para o pessebista no segundo turno, obtendo então a estratégia de agressividade imaginativa no debate, pleno êxito de objetivo.

Caberia ao estudo do caso mostrar quais técnicas e regramento dos embates de OP nesta dimensão permitiram a consolidação de uma estratégia eleitoral de alto risco sair como vencedora. Lembrando sempre que se deve fazer isso com a lupa das teorias da OP.

Registramos que, neste caso, além de podermos visualizar o conjunto de técnicas centrais do *Marketing* Político de forma emblemática, o estudo dos debates da época podem demonstrar como as teorias de OP subsistem mesmo na forma temporalmente delimitada de um pleito, com mídia especializada de forte e claro conteúdo propagandístico.

No entanto, se faz pertinente acrescer a singularidade das alianças políticas e seus resultados passíveis de superarem questões como a coerência argumentativa com a realidade factual, criando um ambiente específico de embates de opinião onde a publicidade ou a informação de qualidade nem sempre tem a primazia. O que não torna as narrativas desimportante. Aconselho que o enfoque seja no segundo turno do pleito, quando os fatos do caso tiveram boa cobertura de pesquisas de opinião divulgadas à época e é de fácil e farto acesso aos conteúdos dos debates e das resenhas jornalísticas. Debates inclusive com menor tempo de duração, logo, mais concisos.

#### **- Fontes**

Proponho que seja utilizado neste caso consultas aos registros na internet de vídeos dos debates disponibilizados na plataforma digital de compartilhamento de vídeos denominada Youtube; Jornal Correio da Paraíba; Jornal da Paraíba; Dados de diversos órgãos de controle externo da gestão estadual no período, como forma de comparação com a argumentação discorrida nos debates diretos entre os concorrentes.

### **SUGESTÃO DE CASO 3 – DIMENSÃO DA GESTÃO DO FATOR OP EM SEUS EMBATES QUE TRATAM DA REPUTAÇÃO DO GESTOR**

#### **- Caso**

A preocupação com o *marketing* pessoal de Sérgio Cabral quando governador do Rio de Janeiro e sua dissimulação bem sucedida.

#### **- Razão da escolha**

Diante da iminente condenação recorde para um agente político e ex-gestor público de alta patente, o ex-governador Sergio Cabral, que tende a ultrapassar os 200 anos de pena, gera uma pergunta resistente neste contexto: como Sergio Cabral realizava de forma exitosa a gestão de sua reputação à frente da gestão estadual do Rio de Janeiro de forma, inclusive, a ser reeleito, e ainda mais, posteriormente, eleger o seu sucessor indicado nas eleições de 2014.

Logo, de um lado temos as incontestes provas, inclusive confessadas, noticiadas atualmente, de corrupção extrema de sua atuação política quando no governo; do outro lado, temos um gestor com bons resultados políticos e boas avaliações em pesquisas de opinião e eleições, quando no período de sua gestão. Isso nos permite colocar algumas questões comparativas a serem avaliadas em seu período de gestor, com relações as suas ações mais claras de formação, proteção e prevenção de reputação pessoal.

#### **- Fontes**

Sugiro utilizar como fonte; notícias oficiais do portal informativo do governo do Rio de Janeiro; entrevistas dadas em programas do tipo *talk-show* disponíveis por busca na internet. Selecionar notícias em veículos de massa reconhecidos, sobre o comportamento pessoal, suas escolhas de caráter privativo, como religião, time de futebol, lazer e atividades sem conotação política direta do personagem investigado. Por fim, analisar evidências de algum padrão intencional de mensagens com fins de influência e persuasão para aceitação e conquista de empatia individual.

### **SUGESTÃO DE ESTUDO DE CASO 4 – DIMENSÃO DA GESTÃO DO FATOR OP EM SEUS EMBATES DE CARÁTER POLÍTICO**

#### **- Caso**

Sobre a não aprovação da reforma da previdência em 2017, um tema tabu tão impreciso quanto inevitável.

### **- Razão da escolha**

Esta dimensão se reporta as narrativas de embates que devem se reportar a ideologias ou utopias em geral. Este caso eleva o debate necessariamente à questões sobre o tamanho ideal do Estado, o que por sua vez vai além dos aspectos administrativos. Isto faz que poucos temas sejam tão arrastados, controversos e pouco precisos quanto à reforma da previdência social; paradoxalmente é quase um consenso universal que ela é em algum nível necessária para o país, sendo seu componente ideológico importante de ser pautado pelos atores.

No campo do *Marketing* Governamental, especialistas e políticos de diversas correntes vive um cabo de guerra ainda sem resolutividade clara. Aqui temos um impasse claramente conduzido pela necessidade de consenso com a OP, questão ainda não equacionada.

Sugiro analisar as mudanças na previdência ao longo dos últimos anos, mas com o objetivo de ilustrar o foco principal que se constitui nos embates pela OP que se deram em torno do tema no ano de 2017, ano sob o governo de Temer, que se revestia de certa aura que alegava ser seu governo imbuído de uma missão impessoal, desinteressada, que seria capaz de conduzir os remédios amargos representados por essa reforma em especial. Também foi no ano de 2017 que se apresentou uma reforma com itens mais claros e precisos de forma a atrair plena atenção da população e um forte embate de narrativas e contra-argumentações.

O conceito de Privilegio para certas categorias e a própria ideia de idade laboral justa, foram temas que não encontraram convergência para a implantação da reforma. Entre muitas versões tão inovadoras quanto incompletas vindas de políticos diversos se contrapondo a esta proposta, a única certeza que tivemos é a de que o modelo de reforma proposto pelo governo Temer em 2017 foi definitivamente derrotado. Uma clara tendência de comprovação da necessidade de uma boa gestão da OP para o êxito de uma política pública, mesmo com a mesma sendo imprescindível. O que a torna ainda mais relevante a pesquisa pelo fato da reforma ter voltado à tona em 2019 com um novo presidente sob nova circunstância de relação com a OP.

### **- Fontes**

As fontes poderão ser: site G1; revista e site da Veja; matérias de especiais de televisão que garimpamos na internet pelo Youtube.