

DIMENSÕES CORPORATIVAS DA COMUNICAÇÃO LOCAL: UMA PROPOSTA DE MODELO

Local communication corporate dimensions: a model proposal

*Dimensiones corporativas de la comunicación local:
una propuesta modelo*

Eduardo J. M. Camilo¹

RESUMO

Neste trabalho, pretendemos sistematizar as práticas de comunicação corporativa que são desenvolvidas por algumas instituições da administração pública, concretamente os municípios. Tal sistematização, formalizada num modelo de comunicação adequado, determina linhas de acção comunicativa perpassadas por princípios de actuação corporativa (da eficácia e da democracia) e por várias dinâmicas (lineares ou circulares, dialógicas ou monológicas e unilaterais, etc.). Tencionamos atingir dois objectivos: o primeiro remete à necessidade de se conceberem modelos de comunicação. Tal como Stephen Littlejohn e Dennis McQuail e Sven Windahl o fazem relativamente à comunicação de massa, também nós reivindicamos o valor organizador, heurístico e metodológico dos modelos para o estudo dos fenómenos de comunicação corporativa, já que possibilitam estabelecer uma imagem global de fenómenos comunicacionais que, aparentemente, parecem desgarrados, sem valor corporativo nem funcionalidade estratégica. A segunda meta está relacionada com a pretensão de discriminarmos categorias de actividade comunicacional que estão subjacentes a qualquer organismo da administração pública local portuguesa e são resultantes da interacção de um conjunto específico de parâmetros. Neles, existem pressupostos relativos a exercícios específicos da linguagem e a efeitos a alcançar.

Palavras-chave: comunicação corporativa; municípios; autarquias locais; modelos de comunicação corporativa; modelos de comunicação de massa; Portugal.

ABSTRACT

In this paper we intend to identify the corporate communication practices which are produced by some Portuguese public administration institutions, namely the local power ones. This identification will produce a communication model which function is to formalize communicational activities connected to different kinds of corporate values (the efficaciousness and the democratic ones), and by several dynamics (linearity or circularity, dialogism or monologism, etc.).

We will try to achieve two main goals: the first one is related to the advantages of formalizing the corporate communicational practices in a theoretic model. The use of formal models in the study of communication field enables the researcher to understand several corporate communicational phenomena which, at a first sight, haven't got any strategic functionality or corporate value. Communicational models have a heuristic and methodological value as is it has been demonstrated in Stephen Littlejohn and Dennis McQuail and Sven Windahl's studies. The second goal is connected to the need of describing the main categories which underlie any corporate communicational activity and are related to several conceptions of language practices and communicational effects.

Keywords: corporate communication; municipalities; local power institutions; corporate communication models; mass communication models; Portugal.

¹ Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal.

RESUMEN

En este trabajo pretendemos sistematizar las prácticas de comunicación corporativa que son desarrolladas por algunas instituciones de la administración pública Portuguesa, en concreto los municipios. Tal sistematización, formalizada en un modelo de comunicación adecuada, determina líneas de acción comunicativa permeadas por principios de actuación corporativa (de la eficacia y de la democracia) y por variadas dinámicas (lineares o circulares, dialógicas o monológicas y unilaterales, etc.). Pretendemos atingir dos objetivos: el primero respecto a la necesidad de concebir modelos de comunicación. Así como Stephen Littlejohn, Dennis McQuail y Sven Windahl proceden relativamente a la comunicación de masas, también nosotros reivindicamos el valor organizador, heurístico e metodológico de los modelos para el estudio de los fenómenos de comunicación corporativa, en cuanto que posibilitan el establecimiento de una imagen global de fenómenos comunicacionales que, aparentemente, parecen extraviados, sin valor corporativo o funcionalidad estratégica. La segunda meta está relacionada con la pretensión de discriminar categorías de actividad comunicacional que estén subyacentes a cualquier organismo de la administración pública local y son resultantes de la interacción de un conjunto específico de parámetros. En ellos, existen presupuestos relativos a ejercicios específicos del lenguaje y a efectos que atingir.

Palabras clave: comunicación corporativa; municipios; autarquías locales; modelos de comunicación corporativa; modelos de comunicación de masas; Portugal.

Introdução

As práticas de comunicação corporativa desenvolvidas por instituições da administração pública têm vindo a suceder-se cada vez com maior frequência em Portugal. Não nos estamos a referir apenas às estratégias de publicidade integradas no âmbito da actuação de organismos da administração central (ministérios, direcções gerais, secretarias de estado, etc.), como é o caso das relativas à promoção de hábitos de leitura ou da segurança rodoviária. Também mencionamos outras iniciativas, variadas práticas de comunicação dotadas de uma dimensão mais global, não tão evidente nos meios de comunicação social, tão publicamente explícita, mas essenciais para, numa perspectiva integrada, projectar a imagem dessas entidades e para contribuir decisivamente para a afirmação de uma legitimidade institucional. É nessas iniciativas que se integram as estratégias de comunicação municipal.

No âmbito dos organismos administrativos, pretendemos centrar neste artigo a nossa reflexão nos de vocação local e especificidade municipal, procurando esboçar um modelo de comunicação suficientemente abstracto que sistematize as principais actividades e dinâmicas comunicacionais. Na sua formalização, confessamos a nossa ambição: do ponto de vista grá-

fico, consubstancia-se num diagrama capaz de agregar as principais actividades comunicacionais adaptadas a organismos da administração pública municipal portuguesa que concretizem actividades de cariz simultaneamente político e administrativo por referência a uma circunscrição territorial, independentemente da sua denominação (concelho, região, distrito, local, bairro, etc.), amplitude ou especificidade. Daí que este modelo tanto esteja adequado a organismos do "poder local" de especificidade urbana ou rural, de pequena, média ou grande dimensão. Essa particularidade não impede, obviamente, que a sua implementação reflecta as especificidades (de cariz político ou administrativo) e as dinâmicas (de natureza institucional, cultural, demográfica, económica, etc.) existentes nos locais.

Este artigo é composto por duas partes principais. Na primeira, reflectiremos sobre o que concebemos por "modelos de comunicação", considerando sobre as vantagens e as desvantagens, as virtudes e os defeitos, de optar por concretizar uma abordagem tão formalizada relativamente a fenómenos complexos de cariz municipal, nos quais se entrecruzam tantas variáveis de índole corporativa e comunicacional. Será que o preço a pagar pela "modelização" das actividades de comunicação municipal não se traduzirá numa simplificação excessiva dessas realidades? Não haverá o risco de o modelo ser

tão formal que estará simultaneamente adaptado a todos os organismos da administração local e a nenhum deles em particular?

Solucionadas essas duas questões principais, a segunda parte desta reflexão incide sobre a representação gráfica de um modelo de comunicação municipal e sobre a caracterização de alguns dos seus componentes mais relevantes.

Relevância dos modelos para o estudo da comunicação corporativa

Por "modelo de comunicação municipal" consideramos um diagrama esquemático, verbal e gráfico que representa os elementos específicos de um processo de comunicação concretizado por uma instituição da administração pública local (município) e as inter-relações que estabelecem entre si. Essa modelização apresenta vantagens e defeitos (MCQUAIL; WINDAHL, 2003, p. 10-14).

No que respeita às vantagens, os modelos possibilitam organizar e explicar algumas especificidades que estão subjacentes a uma diversidade substancial de fenómenos de comunicação corporativa, proporcionando uma análise global. Tal explicação é concretizada por referência a um conjunto limitado de parâmetros elementares e de relações concretas. Destacamos, contudo, passando agora para os defeitos, a particularidade de os modelos não conseguirem explicar a diversidade de todos os fenómenos de comunicação, mas apenas, e de um modo estritamente abstracto, os que apresentam um valor fundamental, estrutural, isto é, os que são decorrentes das especificidades corporativas dos municípios. Em contrapartida, as manifestações comunicacionais mais idiossincráticas, relativas a cada município em particular, às suas dinâmicas e modalidades concretas de funcionamento, às suas próprias especificidades institucionais, locais

e comunicacionais, só são explicáveis a partir de uma análise e de uma contextualização adequada. Esta particularidade é importante: é certo que os modelos de comunicação apresentam uma função globalizante e uma vocação explicativa. Elucidam o investigador sobre fenómenos de comunicação a partir das inter-relações formais decorrentes de um conjunto concreto de elementos constituintes. Todavia, paradoxalmente, não deixam de ser também redutores, apresentando o inconveniente de serem demasiado simples, simplistas até, destituídos de real aplicação prática, pois não contemplam as dinâmicas comunicacionais que são decorrentes de circunstâncias e de contextos particulares de agir comunicacional que só podem ser inferíveis caso a caso. Salientamos, porém, que este reducionismo é explicável derivado ao valor formal que qualquer modelo de comunicação obrigatoriamente apresenta. Assim sendo, um modelo de comunicação – seja de dimensão interpessoal ou mediatizada, de índole corporativa ou relacionado com o funcionamento de grupos – só é efectivamente útil numa perspectiva epistemológica, na condição de ser entendido como uma representação gráfica decorrente de uma actividade intelectual de "sublimação", de "volatilização", daquilo que é mais fundamental na variedade dos processos de comunicação municipal e que, por isso mesmo, se encontra subjacente a qualquer um deles. Interprete-se, então, o modelo de comunicação municipal como aquilo que queremos que ele seja: um esquema orientador, fundamental mas não fundamentalista; um diagrama no qual se encontra explicitado um processo-padrão de comunicação destituído de qualquer valor operativo, mas exclusivamente heurístico. É, portanto, um absurdo querer aplicá-lo cegamente a todo custo, já que as suas potencialidades só serão efectivas a partir de um trabalho de adaptação aos quadros de experiência e de cultura de cada um dos locais de intervenção municipal.

Respondendo concretamente às duas questões formuladas na introdução sobre este as-

sunto, é certo que qualquer modelo de comunicação é uma representação simplificada de fenómenos comunicacionais; também é correcto que ele é um diagrama simultaneamente adequado a todas as instituições da administração pública municipal e a nenhuma delas em particular. Mas essas constatações não deverão ser entendidas como defeitos relativos à sua viabilidade operativa, mas como uma contingência decorrentes de qualquer configuração formal cuja vocação é modelar e a pertinência só é realmente efectiva a partir de um trabalho adequado de adaptação. Estudar os fenómenos da comunicação na sua dimensão modelar implica entendê-los na sua essência, estando conscientes, todavia, de que eles também adquirem particularidades decorrentes da sua contingência, isto é, da sua implementação em circunstâncias e em contextos institucionais, históricos e espaciais concretos.

O modelo de comunicação municipal: representação e comentário

Na figura 1, apresentamos um diagrama que representa formalmente as operações mais fundamentais que constituem os processos de comunicação de âmbito externo concretizados por uma instituição municipal, independentemente da sua especificidade e amplitude de intervenção territorial. Salientamos que esta – e as outras figuras que integram este trabalho – se encontra no final do artigo, após a bibliografia.

Passamos a apresentar algumas considerações relativas aos parâmetros que constituem o modelo em análise.

§1- Sobre as especificidades corporativas

Considerando que um município é um organismo da administração pública caracterizado por duas vertentes, de cunho administrativo e

de especificidade política, então existem regimes de “agir institucional” regidos por diferentes princípios: o princípio da eficácia e o princípio da democracia (CAETANO, 1965, p. 411; GAIO, 1986, p. 15-23). Tais princípios são importantes, pois produzem implicações decisivas na especificidade das actividades comunicacionais. No âmbito do princípio da eficácia, a actuação dos municípios é essencialmente técnica, já que está relacionada com a produção de produtos ou a prestação de serviços municipais associados à satisfação de necessidades colectivas. Por necessidades colectivas concebemos situações de carência relacionadas com a vida em colectividade, isto é, “privações” que estão relacionadas com critérios de apropriação e de consumo de recursos públicos.

As necessidades colectivas não só apresentam uma relevância pública (já que do seu cumprimento depende o bem estar da colectividade), como também uma abrangência (porque não são sentidas privadamente – afectam segmentos específicos das populações locais). A satisfação das necessidades colectivas envolve a mobilização eficaz de recursos que são explorados e administrados por órgãos específicos dos municípios: em Portugal, é a Câmara Municipal, supervisionada politicamente pelo Presidente da Câmara Municipal (e sua equipa de veredecção). No âmbito do princípio da eficácia, não está em questão averiguar a relevância pública das actividades municipais, mas geri-las o mais eficazmente. Esta particularidade é importante, pois pode exigir a implementação de estratégias de comunicação que visam a sensibilizar as populações para a adopção de determinadas condutas de usufruto e de consumo dos serviços públicos municipais e municipalizados.

Relativamente ao princípio da democracia, é de referir que os valores são simétricos aos que estão subjacentes ao princípio da eficácia. A consagração do princípio da democracia reflecte-se na qualidade da actuação dos municípios: estes deixam de ser estritos organismos

de prestação de serviços públicos para serem organizações que atribuem um cunho político à maneira como os recursos locais devem ser explorados, à forma de cumprir as necessidades colectivas. O princípio da democracia remete, portanto, à implementação de critérios políticos relativos à prestação dos serviços públicos de cariz municipal. Reflectem opções concretas das próprias populações relativamente a realidades e a problemas locais que apresentam um cunho simultaneamente abrangente e relevante do ponto de vista público.

À semelhança do que se verificava no princípio da eficácia, também o da democracia é exercido em órgãos específicos. Em Portugal, este princípio consubstancia-se na actuação da Assembleia Municipal, na qual se aprovam planos de actuação municipal. Salientamos também o papel desempenhado pelo Presidente da Câmara Municipal, por meio do qual se imprime uma orientação política à prestação dos serviços públicos concretizados pela Câmara Municipal. O princípio da democracia é de fulcral importância no universo municipal de Portugal: assume-se como o fundamento que permite às populações locais, ao elegerem uma equipa de gestão municipal (de fundamento partidário), intervirem, pelo menos teoricamente, numa perspectiva representativa e de forma decisiva, quer na parametrização dos serviços municipais (no sentido de os tornar mais adequados às necessidades colectivas), quer na definição de um plano director que consubstancie critérios específicos de desenvolvimento local. Ora bem, esta representatividade popular influencia decisivamente a qualidade da estratégia de comunicação, determinando a natureza intercompreensiva e argumentativa dos exercícios de linguagem. Voltaremos mais aprofundadamente a este assunto quando reflectirmos sobre a especificidade das produções linguísticas subjacentes às estratégias de comunicação municipal (Cf. §7- Produções linguísticas).

A existência de uma dicotomia entre

princípio da eficácia e da democracia conduz a que as estratégias de comunicação sejam estruturalmente heterogéneas, pois as mensagens devem ponderar simultaneamente estes dois princípios. Certamente que em Portugal existem dinâmicas institucionais fundamentadas em culturas e em quadros de experiência local no âmbito dos quais o princípio da eficácia é mais valorizado nos processos comunicacionais, sintoma de a vertente administrativa dos municípios sobressair sobre a de cariz político, remetida a conjunturas muito específicas relativas aos actos eleitorais ou às sessões das assembleias municipais. A valorização de um ou outro princípio de actuação municipal e o seu reflexo nas estratégias de comunicação dependerá, então, das dinâmicas e das culturas de exercício municipal conjugadas com a especificidade e a dinâmica das próprias populações locais e as posturas políticas ou administrativas desenvolvidas pelos autarcas. Sobre estes aspectos relativos à influência das dinâmicas locais sobre os exercícios municipais, destacamos os estudos de Juan Mozzicafredo (MOZZICAFREDO, 1991).

Reflectiremos agora sobre a viabilidade do modelo de comunicação municipal em termos mais amplos, isto é, a partir de uma dimensão de análise já não mais centrada na realidade municipal portuguesa, por referência a quadros de intervenção municipal inscritos em formas mais ou menos centralizadas ou descentralizadas de poder local vigentes noutros países. Consideramos que este modelo apresenta potencialidades de adaptação a sistemas mais ou menos centralizados de administração pública. Tanto se pode adequar a regimes que concebem o aparelho municipal como uma espécie de instituição de mera prestação de serviços cujo fundamento político apresenta uma origem externa à área de intervenção territorial (centralizado em organismos políticos nacionais), como também se ajusta a sistemas mais descentralizados. São sistemas de “governança local”, adequados às especificidades dos locais, onde é efectiva

a delegação nas populações de competências (políticas) para determinarem prioridades de desenvolvimento local e encontrarem as soluções para problemas regionais ou localmente delimitados. No primeiro caso, as actividades comunicacionais formalizadas no modelo incidem na legitimação de procedimentos administrativos; no segundo caso, o diagrama complica-se, já que, complementarmente às práticas de comunicação administrativa regidas sob o princípio da eficácia, deve ponderar outras relacionadas com contextos de legitimação política e de participação popular nas actividades municipais. São contextos de comunicação decorrentes da aplicação do princípio da democracia.

§2- *Sobre os planos de intervenção comunicacional*

Como se poderá constatar a partir da figura 1, o modelo de comunicação municipal formaliza um processo de comunicação que se encontra sistematizado em três planos: o de partida, o plano processual e o de chegada. É no plano de partida que se estabelecem as intencionalidades cognitivas e performativas subjacentes às mensagens que têm por tópico certas temáticas municipais de cariz político ou administrativo; é também neste plano que se definem os destinatários das mensagens que não têm de coincidir obrigatoriamente com as populações municipais. Por sua vez, o plano processual é o da produção e da disseminação das mensagens municipais por intermédio de exercícios linguísticos que estão adaptados às especificidades estruturais das temáticas de cariz político ou natureza administrativa. Salientamos, complementarmente, que a especificidade das produções linguísticas não é só afectada pelos princípios de actuação municipal (democracia ou eficácia) que se reflectem nas temáticas municipais. Há, igualmente, circunstâncias e contextos de enunciação que não podem ser ignorados.

Destacamos, em complemento, a importância que reveste os quadros de experiência e de cultura local mobilizados no âmbito dos exercícios linguísticos, estruturas decisivas para a produção de efeitos pragmáticos, especialmente os que estão relacionados, locutoriamente, com a inteligibilidade das mensagens, ilocutoriamente, com a afirmação de pretensões de actuação e, perlocutoriamente, com a gestão de uma legitimidade institucional. Por fim, o plano de chegada remete a fenómenos de recepção e de compreensão das mensagens e para os efeitos comunicacionais entretanto produzidos. Podem ser convergentes ou divergentes com aqueles que se pretendiam corporativamente produzir e que estavam subjacentes às intencionalidades performativas e cognitivas das mensagens municipais.

A opção de definirmos três planos de intervenção municipal reflecte os modelos das campanhas de comunicação de Nowak e Wärneryd (MCQUAIL; WINDAHL, 2003, p. 158), já que remetem a diferentes etapas de realização de campanhas de comunicação municipal. O plano de partida estaria adstrito à criação dos briefings, nos quais seriam estabelecidos os objectivos institucionais, a sua tradução em metas concretas de comunicação, os públicos-alvo e os posicionamentos (tópicos a comunicar); o plano processual remeteria à implementação das estratégias criativas (produções linguísticas) e de meios (selecção de canais de comunicação), e o plano de chegada para a avaliação dos efeitos. Já numa perspectiva epistemológica, estes três planos também são relevantes, pois remetem a vários domínios de análise dos fenómenos de comunicação municipal. Nesta vertente, inspirámo-nos no paradigma estrutural-funcional de Lasswell (MCQUAIL; WINDAHL, 2003, p. 22; LITTLEJOHN, 1988, p. 321). Desse autor, estamos interessados na forma como a famosa "bateria de questões-problema" ("quem diz o quê, por que canal...") se pode adaptar para configurar domínios de investigação relativos a processos de comunicação corporativa especi-

ficamente municipais. Assim sendo, o plano de partida remete aos estudos sobre as intencionalidades e o controlo das mensagens (“o que se quer dizer para quem por referência a que quadros de experiência e de cultura local?”), o plano processual reporta-se aos estudos de conteúdo (“como se vai dizer o quê?”), à análise dos media (“por que canal?”) e a uma pragmática da comunicação municipal (“relativamente a que circunstâncias e contextos, tendo por referência certos quadros de experiência e cultura local?”). Esta pragmática engloba ainda aspectos específicos do plano de chegada, concretamente os relativos à análise dos efeitos da comunicação e das audiências municipais.

§3- *Sobre a instituição municipal*

Consideramos a instituição municipal como uma organização que desenvolve uma actuação específica, distinta da de outros organismos da administração pública. Como já anteriormente referimos, ela pauta-se por critérios políticos ou administrativos regidos pelos princípios da democracia e da eficácia, tendo por base de referência uma determinada circunscrição territorial. Não cabe neste ensaio a pretensão de reflectir sobre domínios de intervenção política que são perpassados por princípios de eficácia e as decorrentes consequências de tal interpenetração na “qualidade” dos processos comunicacionais que visam a neutralizar a vocação política do autarca, posicionando-o como um tecnocrata (CAMILO, 1998; 2003). Preferimos salientar que, de uma forma genérica, os efeitos esperados pelas instituições municipais remetem à produção de consensos sobre a viabilidade corporativa dos seus órgãos constituintes, relacionados com a sua própria reputação em termos de utilidade pública.

O querer produzir um “good will municipal”, esta necessidade de alcançar consensos,

reflecte historicamente circunstâncias de actuação municipal que se reportam, principalmente, à gestão de situações relativas a casos de tensão protagonizados pelas populações (cada vez mais activas e menos tolerantes com episódios de incompetência ou corrupção municipal) e a uma crescente apetência dos órgãos de comunicação social para a cobertura noticiosa de temáticas municipais. Este enquadramento é importante porque reflecte-se na própria estrutura do modelo de comunicação proposto: o plano processual da actividade comunicacional não deverá ser interpretado numa perspectiva puramente tecnicista de simples transmissão de mensagens de conteúdos políticos ou administrativos em que os públicos municipais são concebidos como audiências anómicas e passivas. Pelo contrário, pressupõe uma dimensão intercompreensiva e dialógica. Subjacente a essa posição encontra-se o modelo bilateral simétrico de relações públicas postulado por James E. Grunig (GRUNIG, 1989, p. 17-44), mas também a teoria do agir comunicacional de Jürgen Habermas (HABERMAS, 1987).

Numa dimensão intercompreensiva e processual da comunicação municipal, o modelo formalizado na figura 1 deverá ser, então, concebido como um momento, como uma fase (“f”) entre várias integradas numa estratégia mais ampla. Nesta fase concreta, a instituição municipal produz mensagens, realiza actos de fala com o propósito de produzir efeitos de cariz performativo ou cognitivo relacionados com a consolidação local da sua viabilidade corporativa (numa perspectiva administrativa ou política do município) que se vai desenvolvendo progressivamente a partir de outras fases comunicacionais. Daí que cada processo de comunicação, cada fase comunicacional, seja concebido como uma espécie de “lance” cujas mensagens estabelecem relações dialógicas com outras já anteriormente produzidas ou que ainda estão por produzir. Nesta dimensão dialógica e intertextual, inspirámo-nos nas teorias de Mikail Bakhtine (TODOROV, 1981).

Este dialogismo comunicacional, no âmbito do qual as mensagens adquirem o seu pleno significado quando inscritas em distintas fases da estratégia comunicacional, remete a uma conceptualização cumulativa dos efeitos e, simultaneamente, para uma configuração helicoidal da comunicação: o "agir comunicacional" é concebido como um processo contínuo e interactivo que, progressivamente, se vai aproximando de situações institucionais relacionadas com uma legitimidade municipal. Essa conceptualização, inspirada nos modelos de Dance de 1967 e de Rogers e Kincaid de 1981 (MCQUAIL; WINDHAL, 2003, p. 27-28; p. 39-40), encontra-se representada esquematizada na figura 2.

§4- Sobre os temas

Este parâmetro reporta-se aos tópicos sobre os quais incidem os exercícios linguísticos. Está relacionados com pretensões de actuação administrativa ou política de cariz municipal. Remete a uma espécie de tematização municipal, de agenda setting: o município difunde um conjunto de assuntos sobre os quais apresenta expectativas pragmáticas de produção de efeitos de índole cognitiva ou performativa. No que respeita aos primeiros, consideramo-los como uma espécie de "opiniões públicas municipais"; relativamente aos de cariz performativo, reportam-se à adopção de comportamentos por parte das populações locais.

As temáticas municipais apresentam uma dupla natureza: por um lado, reflectem os domínios de intervenção do município; por outro, repercutem quadros de experiência e cultura local. Num caso, elas apresentam uma especificidade política ou administrativa e, por isso mesmo, remetem aos já referidos princípios de actuação: o da democracia e o da eficácia. Considerando que a dicotomia kantiana entre racionalidade pública e racionalidade privada

(HABERMAS, 1984, p. 126-142) também está subjacente ao binómio entre princípio da democracia e princípio da eficácia (CAMILO, 1998, p. 64), então as temáticas que os reflectem vão produzir implicações importantes na especificidade das produções linguísticas. Num caso, nas temáticas políticas que se reportam ao princípio da democracia e que remetem a uma racionalidade pública, as produções linguísticas apresentam um valor intercompreensivo e argumentativo associado a uma reflexão participada e participativa sobre a relevância pública de certas pretensões de agir municipal. Em contrapartida, quando as temáticas de cariz administrativo se reportam a uma racionalidade privada, as produções linguísticas passam a registar transformações na sua especificidade: o objectivo é o de suscitar condutas municipais publicamente abrangentes, mas cuja relevância não está mais submetida a discussão pública. São exercícios linguísticos de carácter intercompreensivo, mas já não mais argumentativo, simplesmente persuasivo, com valor retórico, que visam a influenciar a população para uma conduta municipal.

Para além de reflectirem domínios de intervenção municipal, os conteúdos dos tópicos comunicacionais também podem reportar-se aos próprios quadros de experiência e cultura local. Remetem a um mundo de experiências estritamente local, para esquemas e estruturas consensuais sobre valores, estilos de vida, hábitos, axiologias, etc., enfim, para horizontes comuns à instituição municipal e às populações e que sustentam a inteligibilidade das temáticas e, no limite, a viabilidade dos processos de comunicação. É nesses horizontes que se fundamentam expectativas comuns aos interlocutores, no que respeita aos seus próprios comportamentos no processo de comunicação que, na tal perspectiva helicoidal do processo de comunicação, vão contribuir para a redução do seu carácter aleatório ou para a impossibilidade de se chegar a consensos.

Para finalizar este assunto: o processo

comunicacional pode ainda ser dotado de um valor informacional nulo relativamente ao qual as mensagens deixam de remeter a alguma temática. Em tal situação, consideramos que adquire um valor de celebração, puramente lúdico, por meio do qual se transmitem, mais ou menos ritualmente, conteúdos que contribuem para a reafirmação de culturas e de identidades locais. As festas municipais são acções de comunicação que se integram nesta categoria.

§5- *Públicos-alvo: utentes versus munícipes*

A tal dicotomia de actuação municipal (de especificidade administrativa ou política) é de tal forma importante que determina a globalidade do processo comunicacional, afectando também a especificidade dos públicos-alvo. Essa é a razão subjacente à opção por termos distinguido utentes de munícipes, conforme são destinatários de mensagens relativas a tópicos administrativos ou políticos.

Os utentes são uma espécie de "consumidores municipais" e, nesta medida, são concebidos como públicos-alvo de mensagens que estão relacionadas com a publicitação das infraestruturas públicas e com a sensibilização para determinados comportamentos colectivos. Integram-se em estratégias de marketing municipal (CAMILO, 1998, p. 166 et seq; WALSH, 1989). Os efeitos comunicacionais relativamente a esses públicos consubstanciam-se em comportamentos municipais adequados (recolha e separação do lixo, usufruto de equipamentos culturais e recreativos, etc.). Os munícipes são cidadãos politicamente activos nas circunscrições territoriais, essenciais para legitimar politicamente a actuação dos municípios. Os efeitos comunicacionais relativamente a esses públicos consubstanciam-se em opiniões públicas que apresentam, mais tarde ou mais cedo, implicações político-eleitorais.

No plano de partida que integra o diagrama da figura 1, distinguimos os públicos-alvo dos receptores comunicacionais, designados por "população municipal" no âmbito do plano de chegada. Tal diferenciação remete à necessidade de reflectir neste modelo as teorias do duplo fluxo da comunicação de Katz e Lazarsfeld sobre os processos de influência pessoal (LITTLEJOHN, 1988, p. 329-330; MCQUAIL; WINDAHL, 2003, p. 60-62; MORAGAS, 1993, p. 20-39). Essa opção irá ter implicações na selecção dos canais de comunicação, conduzindo a produções linguísticas integradas em meios de comunicação de massa e outras direccionadas interpessoalmente para líderes de opinião, indivíduos que desempenham um papel decisivo na disseminação e na explicação de conteúdos de cariz administrativo ou político. Na figura 3, ilustramos este fenómeno.

§6- *Circunstâncias e contextos*

Este parâmetro remete a situações associadas à realização do processo de comunicação e que determinam a selecção dos temas, dos públicos-alvo, dos canais e das especificidades das produções linguísticas.

As circunstâncias e os contextos estão relacionados com o "agir comunicacional" e não com o "agir municipal", na medida em que estão subjacentes a práticas de enunciação. Salientamos que eles reflectem não só situações interlocutivas relativas à produção de enunciados concretos, mas também efeitos comunicacionais referentes a outras fases da mesma estratégia de comunicação integradas naquela dinâmica helicoidal já anteriormente referida (figura 2). Assim sendo, as circunstâncias e os contextos remetem à concretização de objectivos e de pretensões específicos a cada fase da estratégia de comunicação e, ao mesmo tempo, na tal perspectiva integrada e cumulativa já mencionada, contri-

buem, numa óptica finalista, para a legitimação da viabilidade corporativa dos municípios. Nesta ideia, inspirámo-nos nos conceitos de efeitos cumulativos e hierarquizados de M. L. Ray e de S. Chafee e C. Roser (MCQUAIL, 2003, p. 162 *et seq*).

§7- *Produções linguísticas*

No âmbito das estratégias de comunicação municipal, estabelecemos uma dicotomia relativamente à especificidade dos exercícios linguísticos que não reflecte as heterogeneidades expressivas das mensagens (de cariz verbal, gráfico, iconográfico, audiovisual, etc.), mas a dinâmica, de cariz argumentativo ou retórico, que lhes está subjacente. Nessa polaridade, inspirámo-nos na teoria do agir comunicacional de Jürgen Habermas (HABERMAS, 1987, v. I, p. 112-154, 286-344; HABERMAS, 1996, p. 64-128). Na perspectiva argumentativa, as produções linguísticas estão associadas a um contexto interlocutivo de cariz intercompreensivo; remetem não só à explicitação de pretensões municipais (de índole política ou administrativa), mas também ao exercício argumentativo, de discussão, sobre as razões mais adequadas que as sustentam. Segundo Habermas, esse exercício é dialógico: depende da participação dos interlocutores e não pode ser manipulativo. Assim sendo, conduz à emergência de consensos dotados de valor universal (pois satisfazem os interesses de cada um, sendo os conteúdos aceites sem constrangimento por todos) que se assumem como o fundamento moral da viabilidade de determinadas pretensões de actuação municipal. Essas produções linguísticas implicam organizar canais de comunicação que estejam adequados a uma dinâmica dialógica e interactiva. Consubstanciam-se em esferas públicas de reflexão e debate municipais.

Passemos para as produções linguísti-

cas dotadas de um fundamento retórico. Estão relacionadas com uma actividade comunicacional persuasiva, mas de cunho estratégico, que visa a influenciar os públicos municipais sobre a relevância de uma pretensão de actuação municipal, sem que ela, paradoxalmente, seja objecto de reflexão e de debate realmente efectivos. As pretensões municipais não se encontram linguisticamente explicitadas a partir de uma dimensão ilocutória, não obstante a sua relevância assumir-se como um efeito pragmático, uma consequência perlocutória. Essa dinâmica linguística de cariz retórico, que suprime ao debate a pretensão municipal para melhor a legitimar, encontra-se integrada, de acordo com as teses de Habermas, num quadro de actuação de cariz teleológico (HABERMAS, 1987, v. I, p. 101 *et seq*; 300-304) no âmbito do qual a linguagem é um recurso técnico, entre vários, para realizar certos objectivos do município.

Esta matéria mereceria um maior aprofundamento, incompatível com os limites estabelecidos para este ensaio.

§8- *Quadros de experiência e cultura local*

Já tínhamos referido a importância deste parâmetro nos processos de comunicação municipal. Como se poderá constatar na figura 1, os interlocutores (município e populações) desenvolvem uma determinada actuação relativamente a certos quadros de experiência e cultura. São dotados de um fundamento territorial, que, entre outras funções, visa a sustentar expectativas por parte das instituições municipais e das populações relativamente aos conteúdos das mensagens transmitidas. Subjacentes a essa função encontram-se as teorias da dissonância e da consonância de Van Cuienburg e Noomen e dos usos e da gratificações de Rosengen (MACQUAIL; WINDAHL, 2003, p. 37-38; 118 *et seq*), que postulam que a probabilidade de

sucesso de um processo comunicacional é tanto maior quanto os conteúdos reflectirem estruturas culturais e axiológicas preexistentes (teoria da consonância) ou se adequarem a expectativas e a necessidades de consumo comunicacional (teoria dos usos e das gratificações).

Salientamos, tal como já o fizemos antes, que essas estruturas não suportam exclusivamente a inteligibilidade e o sucesso ilocutório dos conteúdos divulgados. Também são importantes numa perspectiva mais ritual e lúdica dos processos de comunicação pelo qual as mensagens vão ao encontro de uma estética, de um espírito, de um gosto popular.

Para finalizar este assunto: concebemos também essas estruturas como uma espécie de “mundo vivido” comum aos interlocutores e que possibilita sustentar a eficácia intercompreensiva de algumas práticas linguísticas. Nessa perspectiva, elas constituem-se como um saber implícito alicerçado em usos, interesses e cumplicidades, valores, gostos, mesmo até numa competência comunicacional; numa perspectiva habermasiana (HABERMAS, 1987, v. I, p. 342 *et seq*), elas apresentam-se como o horizonte de um agir quotidiano no qual se investe o saber explícito relativo a certas tomadas de posição, a algumas pretensões de comportamento municipal.

§9- Canais de comunicação

As estratégias de comunicação dos municípios podem integrar processos de influência associados ao paradigma dos fluxos comunicacionais a dois níveis, como anteriormente destacámos. Essa particularidade conduz à necessidade de existirem canais de comunicação adequados a processos de comunicação mediatizada e outros dotados de um cunho mais directo e interpessoal.

Salientamos a particularidade de este modelo não contemplar apenas os canais consa-

grados legalmente à instituição municipal (como é o caso do Boletim Municipal, por exemplo) e os relativamente aos quais pode comprar espaço publicitário. Há circunstâncias e contextos comunicacionais em que os municípios são fontes noticiosas, tendo de se submeter a critérios de noticiabilidade e ao regime de funcionamento dos órgãos de comunicação social. Essa particularidade é importante: significa que o modelo de comunicação municipal também vai integrar exercícios de linguagem que se inscrevem no domínio da assessoria de imprensa. Por meio de tais práticas, o município esforça-se para que os meios de comunicação social (concebidos como canais cujo funcionamento já não está sob o seu controlo ou orientação editorial) reflectam, nas suas notícias, a versão institucional e estrategicamente conveniente sobre certas temáticas de cariz político e administrativo.

§10- Efeitos nas populações municipais

Deixámos para o fim um dos parâmetros mais importantes do modelo de comunicação que ilustrámos na figura 1: o relativo aos efeitos alcançados. Já sabemos que são de cariz institucional e estão relacionados com uma legitimidade municipal. Contudo, esta questão deverá ser aprofundada, no sentido de delimitar os seus contornos. Relativamente a esta matéria, reconhecemos a nossa incapacidade para formular propostas concretas, pois os contornos desta legitimidade decorrem não só das circunstâncias subjacentes aos processos de comunicação, mas também de contextos de actuação municipal relacionados, por sua vez, com dinâmicas sociais, culturais, axiológicas existentes nos locais e mentalidades e critérios concretos de exercício institucional. Não queremos, contudo, deixar de nos questionar até que ponto os efeitos dos processos de comunicação municipal podem, à semelhança do que Denis McQuail concre-

tizou relativamente aos efeitos decorrentes da acção dos meios de comunicação de massa (MCQUAIL, 2003, p. 113), apresentar um valor formal de índole centrífuga ou centrípeta.

Não obstante esta matéria exigir uma reflexão mais aprofundada, formulamos a hipótese de os efeitos decorrentes dos processos de comunicação municipal apresentarem uma dimensão principalmente centrípeta, por estarem relacionados com uma legitimação corporativa que depende da consolidação de laços sociais e quadros de experiência e cultura locais que já apresentam uma dinâmica relativamente estável. Ao longo do tempo, isto é, numa perspectiva cumulativa e por intermédio da tal especificidade helicoidal das estratégias de comunicação, esses efeitos remetem a uma legitimação institucional que, numa perspectiva positiva, contribui para o fortalecimento das identidades culturais, para reforço de laços de empatia existentes entre os municípios e as populações. Em contrapartida, numa perspectiva negativa, esses efeitos podem contribuir para um maior isolamento dessas populações (compensado por um extravasar de tipicidades, regionalistas, localistas, bairristas, etc.), para um autocentramento dos processos municipais e para a afirmação das instituições a partir de quadros de legitimação carismática (populista), tradicional (centrada na figura do autarca como cacique local) ou racional (que, numa perspectiva burocrática, possibilita posicionar o autarca como um tecnocrata). Na figura 4 sistematizamos esse fenómeno.

Conclusão

Neste muito curto ensaio, reflectimos sobre as estratégias de comunicação municipal a partir da formulação de um modelo abstracto que sistematizasse os parâmetros mais importantes dessas actividades.

No que respeita a esse modelo, há observações relevantes que mereciam uma abordagem mais aprofundada: por exemplo, nessas actividades de comunicação, não obstante a existência incontornável de uma dimensão corporativa, teria sido importante aprofundar a sua dinâmica dialógica, pela qual os processos de comunicação adquirem configurações que são dependentes dos próprios comportamentos comunicacionais dos receptores municipais (municípios ou utentes). Por outro lado, a dicotomia subjacente às temáticas municipais merecia maior desenvolvimento, pois elas actualizam princípios da actuação municipal (da eficácia e da democracia) que produzem implicações decisivas na especificidade “argumentativa” ou “retórica” das práticas de linguagem e na selecção dos canais de comunicação (de cariz unidireccional ou interactivo, interpessoal ou mediatizado). Confessamos igualmente não termos conseguido abordar, com o grau de detalhe que mereceria, a temática sobre a especificidade e a génese dos quadros de experiência e de cultura local nos quais se fundamentam os comportamentos comunicacionais dos interlocutores (municípios e populações): até que ponto eles remetem a mundos vividos de cariz municipal e local que sustentam implícitos comunicacionais numa perspectiva intercompreensiva e estratégica ou são estruturas mais superficiais que apenas estão na base da formação de expectativas de apropriação e de usufruto dos conteúdos transmitidos?

Algumas palavras, por fim, para os processos de retroacção: não devem ser concebidos apenas numa perspectiva estritamente técnica – integrada em procedimentos assimétricos de comunicação (nos quais se assumem como sistema de avaliação dos efeitos) –, mas também numa óptica intercompreensiva, inscrita em desenvolvimentos comunicacionais de cariz simétrico. Em tal dimensão, os fenómenos de retroacção deverão ser ponderados no âmbito de réplicas discursivas das populações municipais

relativamente às mensagens que recebem e que, numa perspectiva dialógica, contribuem para a realização de outros processos de comunicação baseados numa dinâmica virtualmente infinita de produções e réplicas discursivas. É nessa pulsão dialógica que se fundamenta o cunho helicoidal e contínuo das estratégias de comunicação municipal.

REFERÊNCIAS

- CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. Coimbra: Coimbra, 1965.
- CAMILO, Eduardo J. M. *Estratégias de comunicação municipal*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 1998.
- _____. *Eficácia vs democracia*. Implicações para a actividade comunicacional dos municípios. *Liberdade, anais científicos da Universidade Independente*, Lisboa, UNI, 2003, (5 - nova série), p. 31-32.
- GAIO, Carlos Morais *et al.* *Organização de serviços municipais*. S.l.: Comissão Coordenadora da Região Norte – Divisão de Estudos e Organização dos Recursos locais, 1986.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris: Fayard, 1987. v. I.
- _____. *Morale et communication*. Paris: Les éditions du Cerf, 1996.
- GRUNIG, James E. Symmetrical pressupositions as a framework for public relations theory. In: BOTAN, Carl H.; HAZLETON Jr., Vicent (Eds.). *Public relations theory*. New Jersey/London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1989.
- LENDREVIE, Jacques *et al.* *Publicitor*. Lisboa: Dom Quixote, 1999.
- LITTLEJOHN, Stephen W. *Fundamentos teóricos da comunicação humana*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.
- MCQUAIL, Denis; SVEN Windahl. *Modelos de comunicação para o estudo da comunicação de massas*. Lisboa: Notícias, 2003.
- MORAGAS, M. de (Ed.). *Sociologia de la comunicación de masas*. Barcelona: Gustavo Gili, 1993. v. III - Propaganda política y opinión pública (1. ed, 1985).
- MOZZICAFREDO, Juan *et al.* *Gestão e legitimidade no sistema político local*. S.l.: Escher, 1991.
- TODOROV, Tzvetan. *Mikhail Bakhtine, le principe dialogique suivi de Écrits du Cercle de Bakhtine*. Paris: Seuil, 1981.
- WALSH, Kieron. *Marketing in local government*. London: Longman, 1989.
- WOLF, Mauro. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Presença, 1987.
- Texto recebido em 20 de agosto de 2009.
 Texto aprovado em 20 de dezembro de 2009.

Figuras

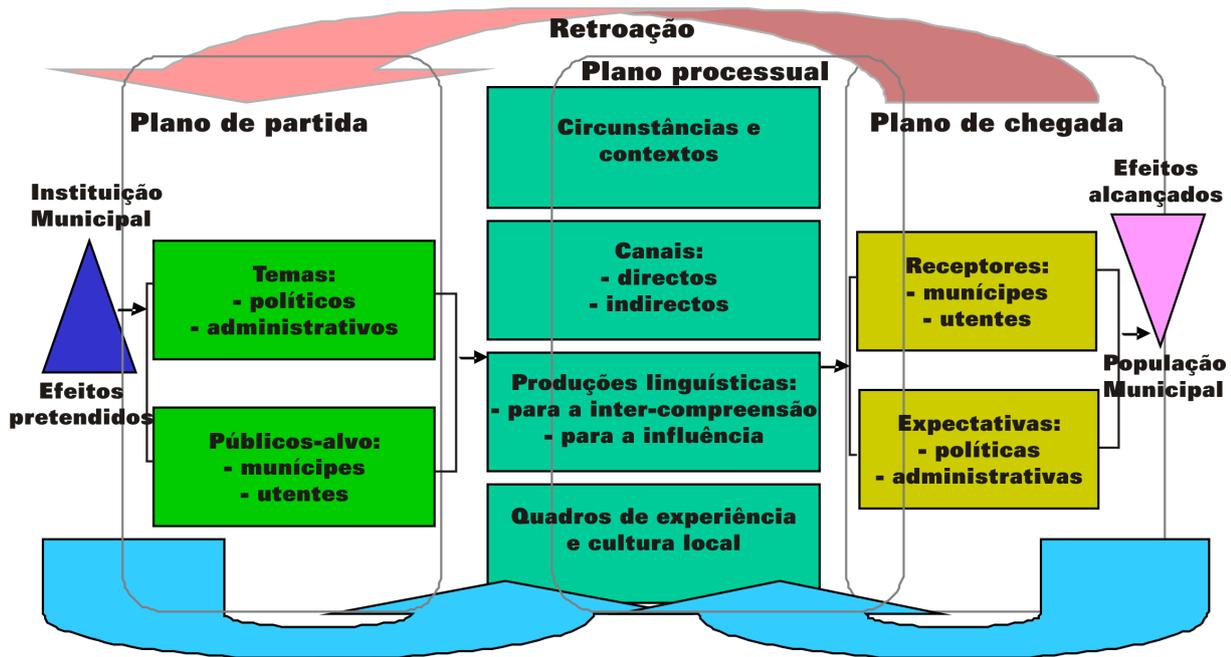


FIGURA 1- PROPOSTA DE UM MODELO DE COMUNICAÇÃO MUNICIPAL.(Eduardo J. M. Camilo, UBI, 2006)

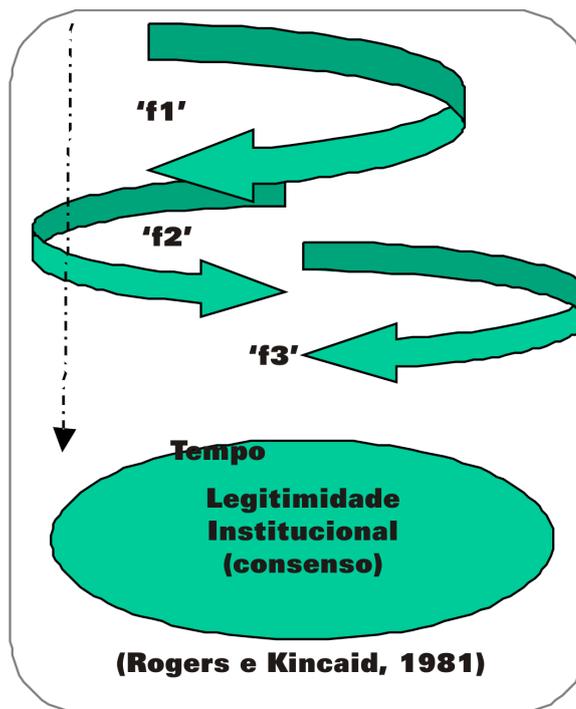


FIGURA 2 - A CONFIGURAÇÃO HELICOIDAL A PARTIR DE UMA DINÂMICA DE CONVERGÊNCIA. CADA 'f' CORRESPONDE A UMA FASE DA MESMA ESTRATÉGIA COMUNICACIONAL. ESTRUTURALMENTE, 'f' APRESENTA A CONFIGURAÇÃO PATENTE NA FIGURA 1

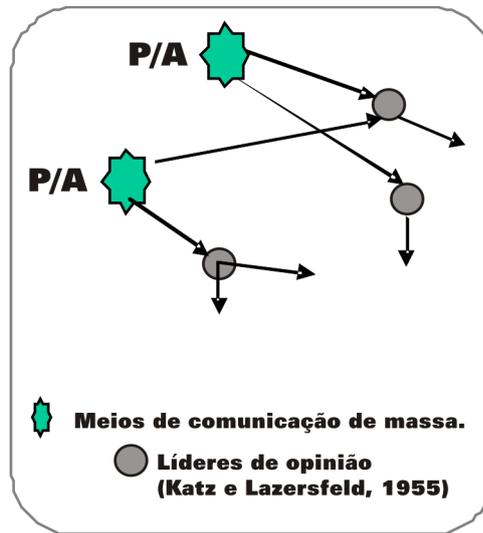


FIGURA 3 - OS TERMOS A OU P QUALIFICAM A “FUNÇÃO” (ADMINISTRATIVA OU POLÍTICA) DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E DOS LÍDERES DE OPINIÃO

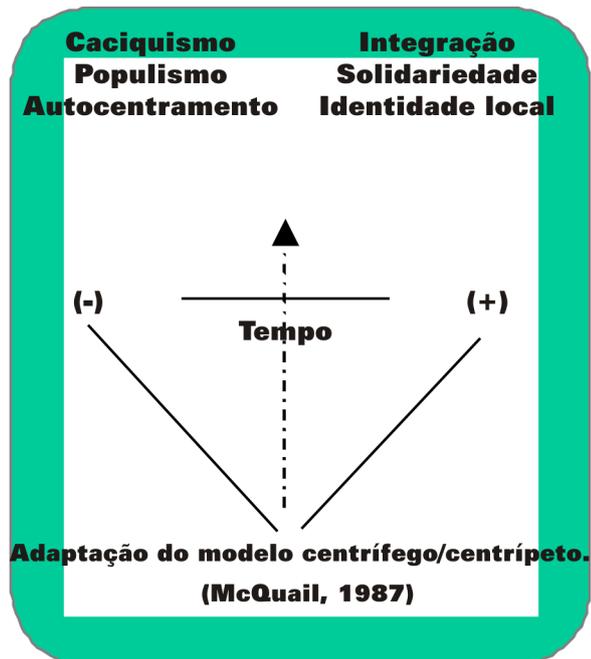


FIGURA 4 - EFEITOS CENTRÍPETOS DO PROCESSO DAS ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO MUNICIPAL