

# Para uma planificação do trabalho comunicacional nos municípios

Eduardo J. M. Camilo  
Universidade da Beira Interior

## Índice

1	Quais os fundamentos teóricos da comunicação municipal? . . . . .	2
2	Qual é a especificidade da comunicação municipal? . . . . .	5
3	Qual é o âmbito das campanhas? . . . . .	6
4	Que tipo de efeitos estão subjacentes? . . . . .	8
5	Quem trabalha a comunicação nos municípios? . . . . .	9
6	Conclusão . . . . .	10
7	Bibliografia . . . . .	10

Este texto foi redigido para o VII Encontro de Comunicação Autárquica, intitulado “30 anos de poder local democrático – o papel da comunicação”, organizado pela Câmara de Santiago do Cacém durante os dias 20 e 21 de Setembro de 2006 e incide sobre aspectos relativos ao estatuto da comunicação nos municípios.

Temos procurado averiguar a especificidade das estratégias de comunicação corporativa relativas aos municípios, no sentido de determinar a sua dimensão estrutural. O resultado desse trabalho está consubstanciado na elaboração de um modelo formal de comunicação que deverá, contudo, ser adaptável às realidades concretas de cada um desses organismos da administração pública

local (Camilo, 2006). Inicia-se agora outra fase deste trabalho: a relativa à organização da actividade comunicacional. Remete para algumas questões: 1) quais os fundamentos teóricos da comunicação municipal?; 2) Qual é a especificidade deste trabalho?; 3) Qual é o âmbito das campanhas de comunicação?; 4) Que tipo de efeitos estão subjacentes?; 5) Quem trabalha a comunicação nos municípios?

Optámos por estruturar este texto a partir do formato ‘pergunta-resposta’ por considerarmos ser o modelo mais adequado para abordar esta matéria.

## **1 Quais os fundamentos teóricos da comunicação municipal?**

A comunicação nos municípios resulta de uma mistura de iniciativa pessoal, pensamento semi-científico e reacções sobre o impulso ou o momento. É uma combinação válida, até porque provado ser a mais adequada às dinâmicas de exercício municipal. É de salientar, contudo, que, actualmente, os municípios são cada vez mais alavancas de desenvolvimento local, organismos que não se limitam exclusivamente a prestar serviços públicos; têm, cada vez, mais uma palavra a dizer sobre a configuração social, económica, cultural e até mesmo ambiental dos concelhos. Esta particularidade redundará num incremento do grau de complexidade de actuação das edilidades e, indirectamente, da actividade comunicacional, mercê da multiplicação de situações e de problemas de comunicação e de parceiros/públicos com os quais passam a ter de contactar. Ora, para não perder uma espécie de ‘norte geográfico’ da comunicação, defendemos a importância de se conseguir descortinar o que é realmente importante, o basilar neste tipo de comunicação, aquilo que é incontornável e que está sempre subjacente, para lá da infinidade de estratégias e da infinita produção de mensagens que são quotidianamente realizadas por estas instituições locais.

A comunicação municipal fundamenta-se em dois paradigmas teóricos principais. Um encontra-se omnipresente na operacionalização de qualquer acção de comunicação, independentemente da sua natureza; o outro está adequado à especificidade institucional dos municípios enquanto organismos da administração pública local.

O primeiro paradigma remete para o modelo de comunicação planificada de Nowak e Wärneryd (McQuail e Windhal, 2003: 157-160). Os seus autores destacam a importância de organizar o trabalho comunicacional a partir de três planos de acção: o plano de partida, o do processo (plano processual) e o de chegada. A cada um correspondem actividades próprias que dotam qualquer acção de comunicação de uma especificidade sistematizada (não obstante o seu cunho normativo). No quadro nº 1, encontram-se as actividades mais relevantes de cada um desses planos de intervenção.

<b>Plano de Partida</b>	<b>Plano Processual</b>	<b>Plano de Chegada</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição dos efeitos a alcançar a partir de metas corporativas (objectivos de comunicação);</li> <li>- Concepção dos posicionamentos mais adequados (assuntos ou conceitos comunicacionais);</li> <li>- Sistematização dos alvos (de cariz político ou administrativo);</li> <li>- Avaliação da comunicação concorrente.</li> </ul> <p><b>Estabelecimento dos <i>briefings</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selecção dos públicos-alvo;</li> <li>- Escolha dos meios de comunicação;</li> <li>- Concepção e produção das mensagens;</li> <li>- Supervisão da difusão das mensagens.</li> </ul> <p><b>Definição e execução das abordagens criativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudos de impacto, imagem e comportamento municipal.</li> </ul> <p><b>Avaliação dos resultados por referência aos efeitos de comunicação e/ou às metas corporativas</b></p>

**Quadro nº 1**

Estes três planos de operacionalização são importantes: permitem sistematizar as acções de comunicação, contribuir para uma especialização de funções e para um incremento da eficácia dos processos. Assim sendo, o seu reflexo operativo repercute-se na organização dos gabinetes de comunicação municipal, compostos, idealmente, por uma equipa de, pelo menos, dois elementos: um, especializado nas actividades relativas à planificação e à avaliação da comunicação (planos de partida e de chegada), e outro, que dominará os procedimentos relativos à produção, redactorial, visual e audiovisual, das mensagens, incluindo as relativas à assessoria de imprensa e à produção de eventos. No caso dos municípios em que o gabinete de comunicação é constituído por um elemento, então esse profissional deverá ser capaz de desempenhar as actividades relativas a cada um dos planos, estando, porém, consciente sobre o facto de apresentarem uma dimensão sequencial e sistemática.

Passamos agora para uma muito breve descrição do segundo paradigma comunicacional, o que é dotado de um valor conjuntural. Está relacionado com a especificidade corporativa dos municípios enquanto instituições da administração pública local. A comunicação municipal é uma actividade de linguagem que possui por base referencial uma realidade institucional e um 'clima local de intervenção'. Esta particularidade deverá ser repercutida nos referidos planos de trabalho, pois afecta decisivamente os valores que estão subjacentes ao 'fazer comunicacional'. Nesta realidade institucional, integram-se as áreas de intervenção do município (política, relativa à Assembleia Municipal; administrativa, referente à Câmara Municipal e político-administrativa, decorrente do Presidente da Câmara Municipal), tendo por referência (e este é um factor decisivo para o exercício da comunicação) os valores actuação subjacentes: os da democracia e os da eficácia (Camilo, 1998: 62-70).

São duas as linhas de força da actividade comunicacional nos municípios que remetem, por sua vez, para paradigmas e para teorias comunicacionais apropriadas: a relativa à assessoria de

comunicação (que visa legitimar a actuação do Presidente da Câmara ou a dos deputados da Assembleia Municipal) e a referente à comunicação administrativa (vinculada ao exercício da Câmara Municipal). No respeitante à primeira linha de força, surgem algumas particularidades que deverão ser geridas pelo assessor de comunicação: a) até que ponto as estratégias de comunicação deverão estar centradas na figura do presidente da edilidade ou da sua equipa de vereação? b) Em caso negativo, é possível conceber a existência de porta-vozes municipais? c) Em caso afirmativo, então qual é a imagem (em termos de posicionamento) que se pretende transmitir dos autarcas: a de líder político (legalista, tradicionalista ou populista) ou a de tecnocrata? É fundamental não ignorar que a operacionalização destas actividades integradas nesta linha de força deverá basear-se nos já referidos planos de intervenção (plano de partida, processual e de chegada). O mesmo sucede com a implementação das actividades de comunicação relativas ao aparelho administrativo dos municípios (a segunda linha de força da comunicação municipal). Como a actuação da Câmara Municipal remete para a prestação de serviços públicos, então as estratégias de comunicação integram-se principalmente no paradigma da difusão de conhecimentos e inovações de Rogers e Shoemaker (McQuail e Windahl, 1998: 68-72; McQuail, 2003: 86-87). Encontram-se ao serviço do desenvolvimento local, relativamente à publicitação e à persuasão para o consumo de serviços públicos, à promoção da imagem dos concelhos e à sensibilização para práticas inovadoras de exploração dos recursos locais.

## **2 Qual é a especificidade da comunicação municipal?**

A comunicação nos municípios só terá razão de existir na condição de ser global e integrada. Global, por estar subjacente a todos os domínios de intervenção municipal (os de cariz administrativo ou político) e não redundar exclusivamente numa assessoria de imagem do autarca; integrada, já que a sua concretização implica

a operacionalização de vários de procedimentos comunicacionais em coordenação: desde os das relações públicas, aos da publicidade, passando por outros de cariz mais interpessoal, próprios das vendas e das promoções de vendas. Conceber a comunicação municipal numa perspectiva integrada implicará conseguir adaptar conceitos operativos do *marketing* à realidade autárquica, conduzindo a que ela se assuma como o componente promocional de uma espécie de *marketing mix* municipal (Camilo, 1998: 166-169; Walsh, 1989).

### 3 Qual é o âmbito das campanhas?

Independentemente de ter por base referencial áreas de actuação administrativa ou política, que correspondem necessariamente aos domínios de intervenção dos órgãos do município, é de salientar que a comunicação no município visa produzir sempre efeitos. Esta particularidade reveste de especial importância o tal plano de partida de organização do trabalho. Sem cair no pretensiosismo da exaustividade, é possível mesmo conceber uma inventariação de tipos de campanhas de comunicação municipal a partir de uma matriz que correlacione três parâmetros: as metas a atingir, os benefícios e as mudanças a alcançar (Roger e Storey, 1987, citado por McQuail, 2003: 160-162).

Relativamente aos objectivos, estes podem ser ordenados hierárquica ou sequencialmente: atenção (informar), adesão (criação de pré-disposições), acção (transformação das pré-disposições em comportamentos) e repetição (confirmação dos comportamento, fidelização). Podem, assim, reflectir as fases do processo de inovação-difusão (modelo de Roger e Shoemaker) ou critérios de hierarquização, determinando as bases de vários tipos de campanhas (cf. as investigações de Chafee e Roser de 1986, McQuail e Windahl, 2003:162-164).

Sobre a lugar da mudança que se pretende implementar, o âmbito das estratégias da comunicação municipal varia entre dois pólos. Por um lado, a comunicação pode incidir sobre cada in-

divíduo do concelho, procurando alterar os seus comportamentos ou atitudes a partir de uma abordagem mais ou menos individualizada (linhas de atendimento e de esclarecimento, actividades de informação directa nos postos de atendimento, etc.); por outro, pode apresentar uma dimensão grupal ou societal (campanhas publicitárias, comunicados de imprensa, publicidade legal, por exemplo). Do ponto de vista estratégico, esta polaridade não é incompatível: pode optar-se por acções de comunicação de âmbito mais global para favorecer iniciativas que visam desencadear mudanças a nível mais individual (é o caso da assessoria de imprensa e da publicidade que suportam acções de esclarecimento sobre a separação dos lixos domésticos).

Relativamente aos benefícios, poderemos conceber a comunicação municipal numa dupla perspectiva. Devido ao seu fundamento corporativo, e também porque os municípios são instituições alicerçadas numa legitimidade democrática e na luta político-partidária, há que reconhecer o facto de boa parte da comunicação municipal se concretizar com o propósito de beneficiar, a curto ou médio prazo, a equipa autárquica que controla a edilidade. Nesta perspectiva, ela reflectirá as dinâmicas relativas ao exercício do poder municipal (de cariz dialógico ou autoritário, auto-centrado ou delegado, mais ou menos partidário). Na sua dimensão mais absoluta, esta perspectiva pode redundar numa comunicação populista de legitimação do autarca que, enquanto cacique local, se faz identificar totalmente com o aparelho municipal. Complementarmente, é preciso nunca ignorar a vertente administrativa dos municípios, que a sua esfera de actuação terá necessariamente de ir ao encontro das necessidades e dos desejos das populações locais. Esta constatação é importante porque contribui para contrabalançar a tal dinâmica corporativa e 'político-partidária' da comunicação, levando-a a um redireccionamento para situações onde os munícipes ou os utentes são os principais beneficiários.

#### 4 Que tipo de efeitos estão subjacentes?

Por referência a F. E. X. Dance (1967), E. M. Rogers e D. L. Kincaid (1981), (Camilo, 2006: 12-13; McQuail e Windahl, 2003: 39-40), ponderamos os resultados da comunicação numa perspectiva mais ampla, relativa às suas consequências para as sociedades locais. Os efeitos das estratégias de comunicação são definidos em termos sedimentares e de configuração helicoidal: “o ‘agir comunicacional’ é concebido como um processo contínuo e interactivo que, progressivamente, se vai aproximando de situações institucionais relacionadas com uma legitimidade institucional” (Camilo, 2006: 13). Na avaliação dessas situações, adquire interesse a ‘d direcção dos efeitos comunicacionais’. Em nosso entender, um estado ‘óptimo’ fundamenta-se numa situação de legitimidade municipal que aponta para uma situação consenso dialógico (que nunca é estável, impondo, por isso mesmo, uma acção comunicacional em continuidade), isto é, de integração e de coesão dos parceiros municipais (os do município - públicos internos - e os relativos à população - públicos externos) relativamente a um conjunto de valores, normas, objectivos e procedimentos. Trata-se de uma direcção que configura uma orientação centrípeta segundo Denis McQuail (McQuail e Windahl, 2003: 113; McQuail, 2003: 74-75) e pode adquirir contornos positivos ou negativos. No primeiro caso, os efeitos consubstanciam-se num fortalecimento das identidades culturais, no reforço de laços de empatia existentes entre os municípios e as populações, em síntese, na sedimentação de um ‘good will’ municipal; em contrapartida, quando a direcção desses efeitos adquire contornos negativos, há como que um exacerbamento de um isolacionismo das populações locais compensado, todavia, por um culto dos autarcas enquanto caciques e por um extravasar de tipicismos regionalistas, localistas ou bairristas (Camilo, 2006, 20).

## **5 Quem trabalha a comunicação nos municípios?**

Não pretendemos ser fundamentalistas na resposta a esta questão, mas consideramos que assessores de comunicação deverão ser especialistas com habilitações adequadas. São de cunho heterogéneo e diverso e, por isso mesmo, que não podem limitar-se ao domínio de um mero ‘saber produzir mensagens’. Quando tal situação acontece, o assessor geralmente é um jornalista, aspecto sintomático da valorização do plano processual da comunicação (restringido, mesmo assim, a um domínio, o da assessoria de imprensa), quando são os de partida e de chegada os mais relevantes porque atribuem uma dimensão estratégica, integrada e corporativa à comunicação municipal. É por esta razão que os assessores de comunicação municipal deverão ser profissionais dotados de uma visão global do fenómeno da comunicação, uma habilitação fundamental que é possível adquirir nos cursos universitários de *marketing* e, especialmente, nos de ciências da comunicação com a variante curricular de *marketing*, publicidade e relações públicas.

Algumas palavras finais para a organização dos departamentos de comunicação municipal que pode ser concretizada numa perspectiva horizontal ou vertical. Em termos horizontais, os assessores adstritos aos diferentes planos de intervenção comunicacional (partida, processual e chegada) operacionalizam qualquer tipo de estratégia, independentemente da temática ou da área de actuação do município (política, político-administrativa ou administrativa). No segundo caso, as estratégias de comunicação são operacionalizadas a partir de grupos especializados de trabalho, uma espécie de ‘grupos integrados de conta’. São equipas compostas por, pelo menos, três elementos (relativos aos diversos planos de intervenção municipal), que planificam e implementam acções de comunicação próprias de domínios concretos de intervenção municipal. Podemos articular estes grupos a partir de um fundamento orgânico (por exemplo, por pelouro, departamento, repartição, etc.) ou institucional. Neste último caso, organizare-

mos três categorias de ‘grupos integrados de conta’: os relativos às actividades da Assembleia Municipal, os que promovem a acção do Presidente da Câmara Municipal, e os que suportam a acção da Câmara Municipal.

## 6 Conclusão

Neste apontamento, reflectimos sobre a organização da actividade comunicacional nos municípios. Defendemos a necessidade dela se fundamentar em paradigmas teóricos da comunicação de massa adequados às características institucionais dos municípios e às circunstâncias de exercício municipal. Salientámos a dimensão global e integrada deste tipo de exercício comunicacional e estabelecemos algumas considerações relativamente à noção de objectivo. Questionámo-nos sobre a possibilidade de conceber uma tipologia de campanhas de comunicação a partir de variáveis relativas à dimensão planificada da comunicação: área de intervenção municipal, metas, benefícios e tipo de mudança a implementar. Salientámos a importância de conceber os efeitos das estratégias de comunicação numa perspectiva abrangente e formulámos considerações sobre o perfil do técnico de comunicação e os critérios de organização dos gabinetes de comunicação municipal.

## 7 Bibliografia

CAMILO, Eduardo – “Dimensões corporativas da comunicação local: uma proposta de modelo” , in: ANDIÓN; Margarita Ledo – *Comunicación local: da pesquisa á producción*. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela Publicacións, 2006, p. 2048-2070, [Formato CD-Rom];

CAMILO, Eduardo – *Eficácia vs democracia. Implicações para actividade comunicacional dos municípios*. – artigo publicado na revista “Liberdade, Anais científicos da Universidade Independente”, 2003, p. 31-42;

CAMILO, Eduardo – *Estratégias de comunicação municipal*. Covilhã, Universidade da Beira Interior, 1998, Col. Estudos em comunicação (4);

MCQUAIL, Denis – *Teoria da Comunicação de massas*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

MCQUAIL, Denis e WINDAHL, Sven – *Modelos de comunicação para o estudo da comunicação de massas*. Lisboa, Editorial Notícias, 2003, Col. Media & Sociedade, (18).

WALSH, Kieron – *Marketing in local Government*. London, Longman/Local Government Training, 1989.