

# Imagem das Instituições Públicas Brasileiras: A utilização da promoção como ferramenta para evitar sua deterioração

JACQUES CHICOUREL NUNES VAZ, Esp.

UNIFACS

jcnv@yahoo.com

VANESKA GARRIDO ROCHA, Esp.

UFBA

vaneskagarrido@hotmail.com

## RESUMO

Com base no pensamento de renomados autores, na análise de informações sócio-econômicas e na interpretação dos dados obtidos através de uma pesquisa de opinião, este trabalho objetiva refletir sobre o acelerado processo de deterioração da imagem das instituições públicas brasileiras perante a imprensa especializada, a qual se constitui uma das principais ferramentas na formação da opinião pública. O problema de pesquisa e os demais questionamentos que motivaram o desenvolvimento deste estudo são: por que a imagem das instituições públicas governamentais está tão deteriorada na avaliação dos jornalistas políticos baianos? A educação, a corrupção e a ineficiência gerencial são, de fato, fatores influenciadores deste processo de deterioração? Que contribuição cada um destes fatores tem dado ao processo? A promoção das ações dos governos é uma solução ao processo de deterioração? Descrever o quadro de deterioração, assim como analisar o contexto histórico-cultural-social-econômico-político influenciador de tal realidade, faz-se necessário para o entendimento das variáveis que se apresentam hoje como determinantes deste processo. Apoiado na hipótese de que a Educação, a Corrupção e a Ineficiência Gerencial são os principais fatores contribuintes para o desgaste institucional dessas organizações, o estudo propõem-se também a relacionar a importância da comunicação social no processo de neutralização, minimização ou mesmo reversão da imagem já deteriorada ou em processo de deterioração das instituições públicas. Dado o grande esforço empreendido em comunicação governamental nos últimos anos no país, e o intenso debate travado na imprensa com relação à necessidade ou não de tais investimentos, torna-se relevante uma avaliação do conjunto de fatores alavancadores do processo, seu próprio desenvolvimento através do tempo, as soluções utilizadas no combate e as conseqüências refletidas na sociedade.

**Palavras-Chave:** Instituições Públicas; Deterioração da Imagem; Educação; Corrupção; Ineficiência Gerencial; Jornalistas Políticos; Promoção.

## ABSTRACT

On the basis of the thought of famous authors, in the analysis of social-economic information and the interpretation of the data gotten through opinion research, the objective of this work is to reflect on the sped up process of image deterioration of the Brazilian public institutions before the specialized press, which constitutes in one of the main tools in the formation of the public opinion. The problem of the research and others questionings that had motivated the development of this study are: why the image of the governmental public institutions is so spoiled in the evaluation of the bahian politicians journalists? The education, the corruption and the managerial inefficiency are, in fact, influences of this deterioration process? What contribution each one of these factors has given to the process? The promotion of the actions of the governments is a solution to the deterioration process? To describe the deterioration scenario, as well as analyzing the historical-cultural-social-economical-political influent context of such

reality, it becomes necessary for the agreement of the variables that present today as determinative of this process. Supported in the hypothesis of that Education, Corruption and Managerial Inefficiency are the main contributing factors for the institutional worn out of these organizations, the study also purposes to relate the importance of the social communication in the neutralization process, minimization or even reversion of the spoiled image already or in deterioration of the public institutions. Given the great effort undertaken in governmental communication in the last years in the Brazil, and the intense debate developed by the press with relation to the necessity or not of such investments, becomes relevant an evaluation of the set of factors of the process, its proper development through time, the solutions used in the combat and the consequences reflected in the society.

**Key words:** Public Institutions; Image worn out; Education; Corruption; Managerial Inefficiency; Politicians Journalists; Promotion.

## 1. INTRODUÇÃO

Através de uma metodologia que contempla a análise de dados secundários provenientes de instituições consideradas referências como, por exemplo, o IBGE e a UNESCO, e de dados primários extraídos de uma pesquisa de opinião “Survey” aplicada a uma amostra de 15% do universo de jornalistas políticos de Salvador, este estudo objetivou analisar o processo de deterioração da imagem corporativa das instituições públicas brasileiras ao longo do tempo, assim como identificar os principais fatores influenciadores, as estratégias de defesa empreendidas e os reflexos deste processo na opinião pública e na sociedade como um todo. Como unidade de análise da pesquisa foram escolhidos os jornalistas políticos, por serem estes os mais importantes veículos de formação de opinião, graças à abrangente cobertura alcançada pelos seus discursos e à ressonância de suas críticas no dia-a-dia da população.

Apesar de cada vez mais parte da nossa realidade, o estágio de degradação em que se encontra a imagem da grande maioria das instituições públicas brasileiras não é um problema fácil de ser administrado nem muito menos de ser resolvido pelos gestores governamentais. A própria complexidade inerente ao tema demanda uma análise multifacetada da história do Brasil e da realidade destas instituições. Muitos são os fatores que ao

longo dos anos vêm contribuindo para com este processo de deterioração, mas nos deteremos a analisar apenas três: a educação do povo brasileiro; a corrupção no poder público e a ineficiência gerencial da máquina pública governamental.

Com base na análise cuidadosa desse tripé, pode-se supor que tal problema nasceu junto com o Brasil e no meio das suas entranhas cresceu e se desenvolveu ao longo destes mais de 500 anos. Durante muito tempo essa questão passou despercebida ou circulou apenas em pequenas rodas restritas à elite dominante do saber e do poder. (SODRÉ, 1996, p.36-43).

Com o amadurecimento do país e da sua própria máquina de serviços públicos, e o início do processo de redemocratização, os problemas tornaram-se mais evidentes. A liberdade de imprensa fez chegar aos quatro cantos do Brasil, na íntegra, notícias vindas de toda parte e sobre os mais variados temas vivenciados pela população. O fim da repressão também encorajou os cidadãos a iniciar um novo aprendizado no tocante à consciência dos seus direitos e deveres e também a cobrar por melhores serviços públicos pelos quais eram obrigados a pagar. Toda essa transformação culminou numa maior transparência dos processos e exposição das instituições governamentais aos olhos atentos do povo e da própria imprensa que, em qualquer sociedade livre, atua como caixa amplificadora dos anseios e necessidades da coletividade.

A este comportamento participativo, no entanto, contrapôs-se uma postura protecionista dos governos no que diz respeito às suas estratégias de comunicação social. Assim como nos regimes totalitários de Vargas ou mesmo Hitler, a comunicação foi utilizada não como instrumento de informação e educação do povo, mas sim como arma de proteção da imagem que se desejava projetar. Normalmente usada em benefício de governantes e de governos, a comunicação social passou a exercer papel alienador e manipulador, contribuindo para a manutenção de um poder alicerçado na desinformação e incapacidade crítica de toda uma população.

Os governos pós-ditadura continuaram a investir maciçamente em promoção das suas ações e programas numa tentativa desesperada de emba-

çar a transparência conquistada com a democracia que expunha, agora mais do que nunca, o frágil quadro de degradação em que se encontravam as instituições públicas. A necessidade de se “criar” imagens positivas passou a ser o principal desafio das administrações que iniciaram um processo de “corrida” em busca da melhor marca, do melhor slogan e da melhor publicidade das suas atividades. No lugar de investimentos em reconstrução da máquina pública governamental ou em obras e serviços, passou-se a despender uma enorme quantidade de recursos para mascarar a terrível realidade de corrupção, sucateamento, nepotismo e ineficiência alimentados e ocultados durante séculos de história. (SCHAUN, 1986, p.59-63).

O que se percebe é que a banalização dessa prática vem atingindo em cheio aqueles governantes bem intencionados e comprometidos com a população, que implementam importantes ações nas suas comunidades e necessitam comunicar seus feitos até mesmo para diferenciar-se da grande maioria histórica que nada faz pelo povo. Estes passam então a serem questionados quanto a seus investimentos em promoção e retornam ao quadro de negativa imagem institucional, desta vez por suposta falta de austeridade ou até “desperdício” dos recursos públicos.

Parece ter-se chegado a um impasse, quando se presencia uma severa crítica aos gastos governamentais em divulgação e, ao mesmo tempo, exige-se, destes mesmos governos, a prestação de contas das suas ações, da aplicação do dinheiro público e das estratégias sociais e metas estabelecidas para o mandato.

Elucidar algumas questões-chave e evidenciar as causas do problema parece imprescindível ao processo de compreensão da realidade. No próximo item apresenta-se o marco teórico a partir do qual este trabalho foi estruturado. Uma análise histórica sobre a educação, a corrupção no poder público e a experiência gerencial brasileira buscou embasar a pesquisa de levantamento, cujos dados são interpretados no item 3. Por fim, no item 4 o problema de pesquisa e os objetivos são retomados, e, à luz do marco conceitual e dos resultados obtidos, são feitas as considerações finais. É neste item que será testada a consistência das hipóteses iniciais e propostas as alternativas para o

gerenciamento da imagem das instituições públicas brasileiras.

## **2. UMA HISTÓRIA DE DESEDUCAÇÃO, CORRUPÇÃO, E INEFICIÊNCIA GERENCIAL**

### **2.1 – A EDUCAÇÃO DO POVO BRASILEIRO:UM ATRASO DE 505 ANOS**

Nelson Werneck Sodré (1996), na sua obra Síntese de História da Cultura Brasileira, faz uma viagem aos primórdios da educação no Brasil e revela que os primeiros letrados do país eram homens da religião, soldados da fé. No ensino jesuítico os conhecimentos não eram transmitidos pela sua utilidade ou pelo que podiam proporcionar, mas sim pela finalidade exclusiva da catequese. Segundo ele, após uma longa jornada de submissão à cultura alienada jesuíta, a Reforma Pombalina, que decorre de necessidades ligadas à expulsão dos jesuítas, não cria uma nova estrutura educacional, promovendo o início da derrocada de toda a estrutura do ensino no país.

Durante muitos anos, os próprios padres e capelães foram os únicos professores do país, com conhecimentos gerais, mas sem nenhum senso pedagógico. A educação era de interesse limitado a um número reduzido de pessoas, que geralmente concluía seus estudos na Europa. A cultura, que tinha por finalidade não o saber, mas o diploma, destinava-se, assim, a “formar pregadores, letrados e eruditos que, com o título aspiravam às profissões liberais e aos empregos públicos”. (SODRÉ, 1996, p.36).

Aos índios e negros não era permitido o ensino. Suas culturas foram esmagadas e sua evolução natural interrompida. Que capacidade de percepção, argumentação e até mesmo luta contra a exclusão poderiam ter os integrantes daquela sociedade? Os nossos índios se encontravam em estágio de desenvolvimento bem anterior aos índios norte-americanos, por exemplo; os negros escravos foram provenientes das comunidades mais primitivas da África e a escorcha trazida nos navios portugueses não possuía altos padrões de educação e formação social.

Este descompasso entre a formulação política avançada e o atraso do meio, mostrava o traço

de alienação cultural peculiar aos povos de passado colonial. “Era, pois uma educação de tipo aristocrático, destinada antes à preparação de uma elite do que à educação do povo, destinada a fabricar uma cultura antidemocrática de privilegiados”, conclui Sodré (1996, p.43). O que resultou disso tudo foi um fraco ensino fundamental, por parte do Estado, e um ensino médio totalmente entregue às instituições particulares, pagas e inacessíveis às camadas mais pobres da população.

#### EDUCAÇÃO NO BRASIL

Quadro 1: Evolução da Educação no Brasil.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1998/2003.

Esta realidade ainda sobrevive hoje em pleno século XXI, quando percebemos que, apesar dos inúmeros esforços empreendidos, o Brasil exibe uma taxa de analfabetismo de 11,6% entre pessoas de 15 anos ou mais segundo o IBGE (2005). (Quadro 1).

Mais de 60% dos brasileiros com dez anos de idade ou mais não dedicam aos estudos mais do que sete anos das suas vidas. (Quadro 1). Um índice ainda muito distante dos apresentados pelos países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento, como é o caso da Coreia, que em 45 anos praticamente erradicou o analfabetismo e colocou 82% dos jovens na universidade.

#### TAXAS DE TRANSIÇÃO ENTRE SÉRIES NO ENSINO FUNDAMENTAL

Quadro 2: Taxas de transição entre séries no Ensino Fundamental Brasileiro.

ANO	Taxa Repetência	Taxa Evasão
1992	33 %	6,4 %
2001	20 %	5,4 %

Fonte: MEC/INEP/DAES.

A taxa de repetência no ensino fundamental brasileiro caiu 13% de 1992 a 2001, mas ainda se mantém na casa dos 20% segundo dados do INEP /MEC. (Quadro 2). Quando comparado com países como Alemanha, França, Chile e Cuba, por exemplo, que apresentam taxas de repetência de 2%, 4%, 2% e 1% respectivamente, segundo a UNESCO (Quadro 3), o Brasil revela a face mais cruel do seu processo de colonização e a dura batalha que precisa enfrentar para elevar o nível educacional da sua sociedade.

#### 2.1.1 – A COMUNICAÇÃO COMO FERRAMENTA DE EDUCAÇÃO

Nelson Sodré (1996), numa análise crítica da influência dos meios de comunicação no processo educativo do povo diz: “Nosso povo [...] é ainda acusado pelo baixo nível; os exploradores, comerciais e ideológicos, dos meios de comunicação de massa seriam simples vítimas desse incorrigível mau-gosto popular; no fim de contas, estão apenas fornecendo o que lhes é imposto pelas exigências desse mau-gosto. Essa impostura atinge os limites do escárnio, quando se sabe que a verdade é muito outra: o público aceita e procura o melhor”. (SODRÉ, 1996, p.79).

Muniz Sodré (1994), em *A Máquina de Narciso extrapola os limites da relação Educação X Comunicação e destaca: “Pseudo-valores, pseudo-conhecimentos, pseudo-acontecimentos compõem um jogo de ilusões ao nível dos conteúdos culturais televisivos – aparentemente traduzindo as questões coletivas de um grupo, para além das divisões de classe – aprofundam politicamente as linhas ideológicas tradicionais desejáveis e inculcam valores de mudança necessários à expansão do consumo”.* (SODRÉ, 1994, p.45).

Para Sodré (1994), no jornal, o fenômeno político tem encontrado tradicionalmente uma chance

Taxas de Analfabetismo
Pessoas de 15 anos ou mais
Anos de estudo de 10 anos ou mais em 2003
Sem instrução 1 ano
1 a 3 anos
4 a 7 anos
8 a 10 anos
11 anos e mais

de manifestar-se, porque a economia deste meio o obriga a levar em conta a opinião do leitor, mesmo quando busca receitas publicitárias. Já num meio como a televisão comercial, inexistente esse relacionamento com a audiência. A preocupação é determinar a melhor fórmula de programação para aumentar a eficácia dos anúncios e, conseqüentemente, das vendas de um produto ou do prestígio de uma marca, uma pessoa ou de uma instituição.

#### INDICADORES DE EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO BRASIL X MUNDO

Quadro 3: Indicadores de Educação e Comunicação – Brasil X Mundo.

PAÍS	Livros Publicados / ano	Jornais diários / 1000 hab.	Pesquisador / 1000 hab.	Repetição Primário (%)	Transição do primário para o secundário (%)	Investimento em educação / PIB (%)
<b>Brasil</b>	<b>21.689</b>	<b>45,9</b>	<b>323</b>	<b>20</b>	<b>34</b>	<b>4,3</b>
Alemanha	78.042	291,0	3.153	2	100	4,6
Austrália	-	161,0	3.439	-	-	4,9
Chile	1.433	-	419	2	95	4,4
Cuba	952	53,6	489	1	96	9,0
EUA	68.176	196,3	4.099	-	-	5,7
França	39.083	142,1	2.718	4	99	5,7
Inglaterra	110.965	326,4	2.667	-	-	4,8
Japão	56.221	586	5.321	-	-	3,5

Fonte: *World Education Indicators (WEI) - UNESCO Institute for Statistics.*

Este princípio de total dependência e subserviência à televisão foi destacado por Cristovam Buarque (1994) no artigo Parabólicos e Metabólicos: “Entre os dez erros que o Brasil cometeu nas últimas décadas, ponho a maneira como este país fez o seu sistema de telecomunicações e de imprensa, [...], pois, não basta se ter liberdade de imprensa, é preciso que essa liberdade seja acessível para todos os brasileiros. Não basta uma liberdade de imprensa para quem pode comprar jornal, tendo trinta milhões de analfabetos”, conclui Buarque. (BUARQUE, 1994, p.71-77).

Como é possível indignar-se neste país se, segundo o próprio Ministério da Educação, 91% dos estudantes brasileiros terminam o ensino fundamental abaixo do nível adequado, apresentando dificuldades para reter ou mesmo compreender textos básicos?

E os problemas não se dão somente no nível do ensino fundamental, o ensino superior também vem se arrastando há décadas. Em 1994 o número de matrículas em instituições de nível superior era de 1.661.034 segundo dados do INEP/MEC. Em 2003, ou seja, nove anos depois, este número passou a 3.887.771 estudantes matriculados. (Quadro 4).

#### ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Quadro 4: Evolução do Ensino Superior no Brasil.

ANO	Nº Instituições	Nº Matrículas
1994	851	1.661.034
2003	1.859	3.887.771

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Analisando os números isoladamente é possível impressionar-se com o fabuloso crescimento de 134% em menos de uma década. Mas, ao considerar o tamanho da população brasileira – quase 180 milhões de pessoas segundo o IBGE (2005), a euforia rapidamente dá lugar à decepção: apenas cerca de 2% da população brasileira ingressou em uma faculdade em 2003.

Diante desse quadro de deseducação, parece-nos quase impossível que o cidadão brasileiro possa rebelar-se contra as imposições do sistema e clamar por informação e comunicação de qualidade. Essa tarefa do “pensar” continua, como no período colonial, nas mãos da elite. E nesse caso a imprensa tem exercido papel preponderante como porta-voz dos “excluídos” e “sem educação”.

Atuando como “cérebro” do povo, a imprensa vive em constante combate com o “poder”, lutando contra todas as causas que julga injustas, ou a favor daquelas onde a coletividade é o objetivo número um.

Aprofundando ainda mais esta relação entre comunicação e educação, o jornalista Ivanildo Sampaio (1994) no seu artigo A Imprensa e o Poder Constituído lança alguns questionamentos sobre o permanente estado de conflito em que se encontram poder público e imprensa: “As desconfiças de lado a lado impedem essa convivência e estimulam o aprofundamento desse fosso?”; “Existem erros de lado a lado na condução de um processo

que poderia resultar numa convivência mais harmoniosa e menos traumática?”. E conclui que “a ‘ética jornalística’ é um terreno escorregadio e de difícil definição”. Para Sampaio, “definir ‘ética jornalística’ seria como tentar definir o conceito de arte, de saudade, de ódio, de amor”. (SAMPAIO, 1994, p.79-91).

Como se vê, o processo de educação do povo através da comunicação (seja ela empresarial, comercial, ou institucional), exerce papel determinante na relação deste com a fonte da informação. E o Estado e suas instituições são os maiores responsáveis pela política de comunicação que hoje é seguida por empresas, *governos e meios de comunicação de massa. Percebe-se que é cada vez maior a necessidade de comunicar, mas é ainda maior a necessidade de comunicar-se com o outro. A “via de duas mãos” que não só fala, mas também ouve precisa ser posta em prática. Liberdade, verdade e transparência certamente favorecem o crescimento e o desenvolvimento de nações.* (SCHAUN, 1986, p.47-48).

### 2.1.2 – COMUNICAÇÃO SOCIAL: MAIS QUE UMA PRESTAÇÃO DE CONTAS, UM INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Raimundo Schaun (1986) propõe uma reflexão quanto ao verdadeiro papel da comunicação nas instituições públicas. Para ele “[...] a Comunicação Social, a informação pública e a tecnologia multiplicadora trazem em si a semente do aperfeiçoamento democrático no despertar de consciências e na abertura de canais que permitem viabilizar e efetivar a participação da comunidade na solução dos seus problemas, dos problemas nacionais e populares”. (SCHAUN, 1986, p.29). No seu modo de ver, apesar de todos os avanços alcançados, há ainda, no seio do serviço público, a resistência dos “conservadores vigilantes” e os “acomodados de plantão” jogando jatos de água fria nos “lúcidos insatisfeitos” e nos “socialmente responsáveis”. (SCHAUN, 1986, p.29).

Schaun (1986) na sua análise contempla, não só a importância da comunicação na formação da sociedade, como também define a comunicação interna como força motriz da eficiência e do desempenho dos serviços prestados pelos próprios servidores públicos. “A comunicação social atualizada, no interior da estrutura do serviço público, en-

tre seus órgãos componentes, entre dirigentes e dirigidos, entre os servidores entre si, mobiliza a criatividade, imprime um clima de confiança de valorização e estímulo que influi diretamente no aumento da produtividade”. (SCHAUN, 1986, p.47). E acrescenta: “Essa comunicação social entre os órgãos do serviço público, seus servidores, e o público externo usuário, integra a comunidade ao serviço público. Ela aumenta o controle da colaboração daquela sobre este; leva o povo a participar da dinâmica e dos destinos do serviço público, a participar dele, a se integrar nele, a democratizá-lo, a tê-lo como coisa sua e, em consequência, respaldar, gradativamente, as ações correntes do governo produtor daquele serviço público que deve ser permanentemente controlado e ajudado por ele, como cidadão participante”. (SCHAUN, 1986, p.47-48).

Para o autor este trabalho de construção da imagem governamental e de seus aparelhos estatais deve ser feito dia-após-dia, junto com a comunidade, informando-lhe com transparência sobre todos os fatos e acontecimentos do Estado, e escutando todas as impressões, reivindicações e pontos de vista que esta possa ter.

O autor revela que, pela própria atuação da comunicação social ao longo dos anos, esta sempre foi confundida como ferramenta para “defender a instituição pública das calúnias da Imprensa”, para “promover, divulgar e construir a imagem do governo, dos seus programas, políticas e ‘homens do governo’”. Na melhor das hipóteses a comunicação social é vista como “responsável pela informação ao povo dos serviços públicos e como utilizá-los”. (SCHAUN, 1986, p.59).

Estas deformações, segundo Schaun (1986), advêm do próprio papel desempenhado pela comunicação durante toda a história do Brasil. Esta sempre atuou como cão de guarda da imagem de governos e governadores, escondendo, mentindo, ludibriando a Imprensa e a própria população. A Imprensa sempre foi o centro das atenções, sendo considerada o “quarto poder” pela política. É quase exclusiva a preocupação da Comunicação Social com a imprensa e as relações com os jornalistas, estes vistos como fonte de dificuldades políticas. “A propaganda dos governos estabelecidos e da sua política; a divulgação dos seus atos e programas; a programação da imagem dos governantes e,

em plano secundário, da instituição governada, constituem marca registrada dessa Comunicação Social de cima para baixo em mão única”, relata Schaun. (1986, p.63).

Quando o assunto é a formação da imagem das instituições públicas através da comunicação, Francisco Gaudêncio Torquato do Rêgo (1985) concorda com Schaun (1986), quando defende a idéia de que a comunicação é o principal componente do marketing governamental. “Para regimes autoritários, do tipo nazista, a comunicação governamental resume-se na propaganda unilateral, repetitiva, retumbante, destinada a arregimentar multidões. A comunicação governamental, em sistemas democráticos, abriga todas as possibilidades de intercâmbio entre o Governo e os governados, num fluxo constante de idéias, bilateral, aberto, livre”. (RÊGO, 1985, p.44).

Segundo Rêgo (1985), “A comunicação governamental é uma necessidade social, mais que uma infra-estrutura de sustentação do Poder. Por sua rede, os segmentos sociais tomam conhecimento do que se passa nos diversos setores do Governo e, por seu intermédio, transmitem aos seus governantes suas expectativas e desejos. Deve ser entendida, pois, como via de duas mãos”. (RÊGO, 1985, p. 44). Para ele um dos grandes paradoxos dos últimos 20 anos é que paralelamente ao desenvolvimento das telecomunicações não houve nenhum crescimento ou aperfeiçoamento no modo do Governo se relacionar com a sociedade.

O autor atribui a deterioração da imagem das instituições públicas principalmente à natural complexidade das ações e projetos do Governo, à grande variedade de ações e interlocutores no processo de comunicação com a comunidade, ao personalismo muitas vezes, e às dificuldades geográficas impostas pelas características do país. Para Rêgo (1985) “a identificação da obra governamental é o objetivo finalista da comunicação, [...], mas esta freqüentemente chega esfacelada perante a opinião pública”. (RÊGO, 1985, p.50). Ele defende a necessidade de harmonização da comunicação e de uma maior valorização dos fatos e não das pessoas, para uma correta compreensão da mensagem pela população e a obtenção de melhores resultados em imagem pelos Governos.

## 2.2 – A CORRUPÇÃO ENRAIZADA DESDE O BRASIL COLÔNIA

A segunda vertente do estudo é a corrupção no serviço público. Não menos importante que a educação no processo de deterioração da imagem das instituições governamentais, a corrupção é assunto diário nos meios de comunicação e nos bate-papos mais informais, mas, por incrível que pareça, não tem sido objeto de muitos estudos por parte de cientistas políticos. O que se observa é uma vasta produção científica baseada em estudos de casos de corrupção e não no que concerne ao seu conceito, nem muito menos à sua história.

Marcos Otávio Bezerra (1995), em seu livro *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil* determina ser a corrupção um “fenômeno de natureza estrutural, como tal ligado à nossa formação social, aos nossos hábitos e costumes”. (BEZERRA, 1995, p.15). “A discussão sobre corrupção no Brasil tem restringido, em termos gerais, a tratar a questão como um problema predominante moral. As denúncias de corrupção – que são mais ou menos constantes, embora se intensifiquem ciclicamente – conduzem não raramente a afirmações e interpretações tais como a de que a sociedade vive uma ‘crise ética’. Assim, é geralmente a aspectos de ordem moral que têm sido atribuídas as causas do fenômeno. Pensada exclusivamente nestes termos, a corrupção é, então, entendida, sobretudo, como comportamento desviante, como atos de pessoas sem princípios éticos, como resultado da ação de ‘quadrilhas que se apossaram do Estado’. Por conseguinte, é na definição de novos padrões morais e no estabelecimento de uma nova ética resultante de tal debate que se deposita a esperança de pelo menos minimizar a corrupção no país”. (BEZERRA, 1995, p.177).

Para o autor, não obstante a necessidade efetiva, do ponto de vista do domínio público, da definição de regras claras que ordenem as colunas nas áreas político-administrativas, do ponto de vista sociológico é preciso observar que, ao se privilegiar estas perspectivas de análise do fenômeno, deixam-se de lado, especialmente, as discussões acerca das condições sociais – institucionais, históricas e culturais – que contribuem para a existência e a atualização destas práticas denunciadas

como corruptas e corruptoras. (BEZERRA, 1995, p.119-120).

**CAMPEÕES DE CORRUPÇÃO**

Quadro 5: Índice de Percepção da Corrupção (IPC – 2004).

OS MAIS CORRUPTOS			OS MENOS CORRUPTOS		
Classificação	País	Nota	Classificação	País	Nota
145°	Haiti	1,5	1°	Finlândia	9,7
	Bangladesh	1,5	2°	Nova Zelândia	9,6
143°	Nigéria	1,6	3°	Dinamarca	9,5
142°	Myanmar	1,7		Islândia	9,5
	Chad	1,7	5°	Cingapura	9,3
140°	Paraguai	1,9	6°	Suécia	9,2
	Arzebaijão	1,9	7°	Suíça	9,1
133°	Turquimênistão	2,0	8°	Noruega	8,9
	Tajiquistão	2,0	9°	Austrália	8,8
	Indonésia	2,0	10°	Holanda	8,7
<b>59°</b>	<b>Brasil</b>	<b>3,9</b>			

Fonte: ONG Transparência Internacional.

**SITUAÇÕES QUE FAVORECEM O SUBORNO**

Quadro 6: Situações que favorecem o suborno.

	Subjetivas	Objetivas
<b>Regras</b>	Valores éticos baixos	- Leis ou normas imprecisas - Controles insuficientes - Punições inexistentes
<b>Escopos</b>	Ganância alta	- Cargos com grande autoridade para dispor de valores importantes

Fonte: STUKART (1988, p. 42).

O Quadro 6 demonstra claramente que a questão da corrupção não está atrelada basicamente a

um único tipo de situação. Esta pode ser incentivada por razões subjetivas ou objetivas, ou mesmo por um misto destas duas. (STUKART, 1988, p.42).

Bezerra (1995) faz uma associação entre a corrupção e as relações e redes pessoais. Para ele, laços de parentesco, amizade ou patronagem são as molas mestras que justificam os atos corruptos ou corruptores. Em nome da manutenção da relação tudo é permitido.

Stukart (1988) já alertava sobre esta questão da corrupção em nome das relações sócias, e dizia: “Não há dúvida de que privilégios e mordomias moralmente injustificados também são uma forma de suborno”. (STUKART, 1988, p.29).

“Não são enfim, fatos excepcionais, mas práticas rotineiras. É de se notar, inclusive, que uma rápida observação nas denúncias de corrupção nos últimos anos permite constatar que as condutas assim designadas não são exclusivas de um período, mas têm se reproduzido e atravessado distintos grupos políticos e governos”. (BEZERRA, 1995, p. 186). Ou seja, a corrupção está enraizada na cultura do povo brasileiro, no seu dia-a-dia, no seu modo de pensar e de agir. Apesar de reprovarem estas práticas, o que o autor detectou é que ao chegarem ao poder, estas mesmas pessoas passam a se sentirem respaldadas em nome do tal “laço pessoal”. (BEZERRA, 1995, p.187).

[...] lemos quase que diariamente nos jornais e revistas casos de corrupção, mas raramente lemos sobre o ressarcimento dos prejuízos e/ou punição dos corruptos, dando a impressão de que sofremos uma síndrome de impunidade, levando alguns a concluir que realmente ‘o crime compensa’”. (STUKART, 1988, p.52). Estas atitudes cada vez mais expostas à sociedade de um modo geral vêm contribuindo para a fragilização de todo o sistema governamental, atacando suas estruturas, suas finanças e a sua própria imagem pública. O autor acrescenta ainda que “O Código de Ética, criado conforme a necessidade de sobrevivência de um grupo, precisa de sanções e castigos, para que não seja apenas um amontoado de meras palavras vazias. A negligência na aplicação destas determinará o seu desaparecimento gradual”. (STUKART, 1988, p.52). Para o autor faz-se necessária a ação de toda a sociedade (família, escola, igreja, associações de classe, governo) no combate à corrupção. Para ele, somente a vigilância social e a punição dos corruptores são capazes de controlar e diminuir a corrupção no Brasil. (STUKART, 1988, p.56-57).



Um estudo anual promovido pela ONG Transparência Internacional avaliou os países quanto aos seus níveis de corrupção, e os classificou numa escala de 1 a 145, atribuindo notas de 1 (mais corrupto) a 10 (menos corrupto). Apesar do Brasil ter sido classificado em 59º lugar, sua nota (3,9) não o coloca na faixa intermediária como somos levados a crer. Pelo contrário, o aproxima perigosamente dos países mais corruptos do mundo, como Indonésia (2,0), Nigéria (1,6), Bangladesh e Haiti, os grandes campeões com nota 1,5. (Quadro 5). Vale lembrar ainda, que em 1999 o Brasil ocupava a 45ª colocação. O que se percebe ao analisar o quadro 5 é que a maioria dos dez países considerados mais corruptos vive em regime político ditatorial, onde normalmente a censura é instalada, os poderes do chefe da nação são ilimitados, e os objetivos individuais sobrepujam os coletivos. Além, é claro, das complicadas lutas religiosas e das péssimas condições de vida da população.

### 2.3 – A INEFICIÊNCIA GERENCIAL COMO AGRAVANTE DE UMA REALIDADE

O terceiro e último fator analisado é a capacidade gerencial do Estado e sua evolução nos últimos anos. Bresser Pereira e Spink (1999) destacam a importância de uma preparação do Estado para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras. Para eles, “o que se requer é um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade”. (PEREIRA e SPINK, 1999, p.18). “Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. Nesse caso, a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas”. (PEREIRA e SPINK, 1999, p.24-36).

Os autores analisam que a crise da administração pública burocrática no Brasil iniciou-se no regime militar, não só porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de suas empresas estatais.

### BUROCRACIA X PRODUTIVIDADE

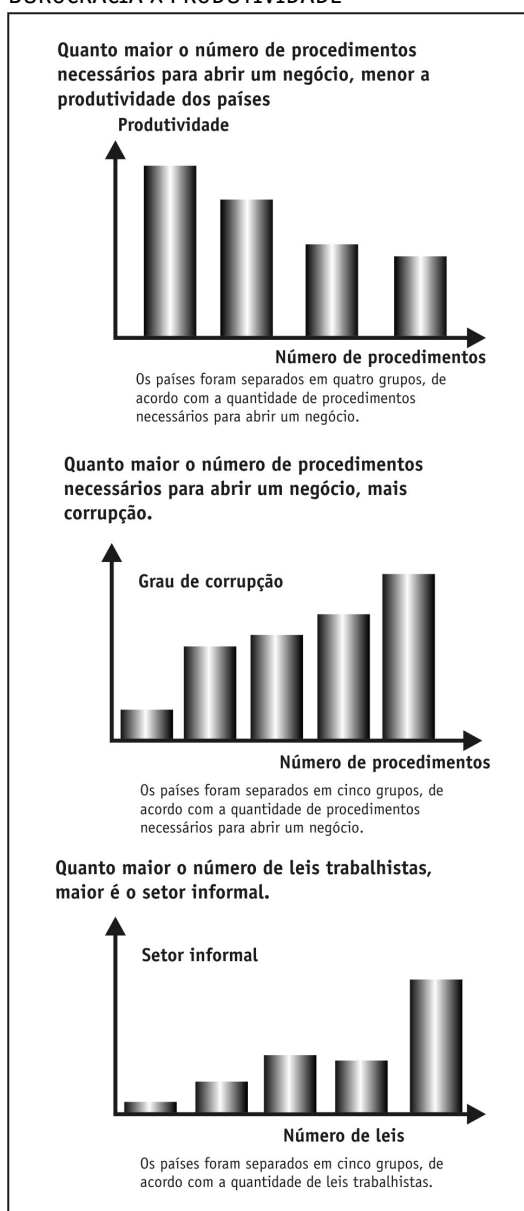


Gráfico 1: Número de procedimentos necessários para se abrir um negócio X produtividade.  
Fonte: Banco Mundial – “Doing Business 2004”.

A Constituição de 1988 ignorou, segundo eles, completamente as novas orientações da administração pública. “Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira, revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente nos estados e municípios – clientelismo que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam, porém, que as formas mais descentralizadas e flexíveis da administração, que o Decreto-lei nº 200/1967 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim, aparentemente seguiram uma lógica linear compatível com a idéia de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica para só depois participar da revolução eletrônica”. (PEREIRA e SPINK, 1999, p.246).

Essa necessidade do Estado desempenhar seu papel com a mesma eficiência do setor privado parece ser a tônica já há algum tempo. Muitos cientistas políticos defendem diversas idéias cujo objetivo principal seria dotar o aparelho público estatal de competência e agilidade na prestação dos seus serviços. Estas idéias vão desde a privatização de instituições públicas até a adoção da forma híbrida de se administrar, defendida por Ferlie et al (1999, p.381-385), no livro *A nova administração pública em ação*. Segundo os autores, “[...] as reformas do setor público podem ser entendidas [...] como criando uma nova forma de organização híbrida. Por híbridas entendem-se organizações que tanto fornecem serviços sustentados com a arrecadação tributária como também dependentes de recursos provenientes do mercado”. (FERLIE et al, 1999, p.382). Contudo, os autores não vêem tais formas híbridas como estáveis ou coerentes, mas sim como operando segundo uma lógica dupla, direcionadas pelas pressões do mercado no que

diz respeito à contribuição de arrecadação tributária e por pressões do mercado privado.

Contrariamente a essa idéia de “governar como se administra uma empresa privada”, David Osborne e Ted Gaebler acreditam que, em matéria de governo a teoria da administração empresarial não é tudo. Para eles muitas são as diferenças entre instituições públicas e privadas, o que impede uma única forma de administrar. As motivações, a origem dos recursos, os produtos gerados são completamente diferentes. “Há outras muitas diferenças. O governo é democrático e aberto; por isso seus movimentos são mais lentos comparados aos das empresas, cujos administradores podem tomar decisões rápidas, a portas fechadas. A missão fundamental do governo é ‘fazer o bem’, não é ‘fazer dinheiro’. [...]. Essas diferenças levam a uma conclusão: não se pode governar como quem administra uma empresa, embora certamente haja muitas semelhanças entre as duas atividades”. (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p.21-23).

Os autores, no entanto, não condicionam às particularidades da administração pública a condição de empreendedorismo da instituição. Para eles, “Qualquer instituição, pública ou privada, pode ser empreendedora, assim como qualquer instituição, pública ou privada, pode ser burocrática. Não há dúvida de que a maioria dos cidadãos desejaria que o governo fosse menos burocrático. Há uma vasta faixa entre o comportamento burocrático e o empreendedor, e os governos podem seguramente variar sua

posição nesse espectro”. (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p.23).

No caso do modelo vigente brasileiro, percebemos instituições públicas altamente burocratizadas. O uso indevido da burocracia não só torna os processos administrativos mais lentos, como também gera uma série de outras conseqüências extremamente danosas a toda a sociedade, como a diminuição da produtividade, o aumento da corrupção e, no caso específico do aumento de leis trabalhistas, o aumento do mercado informal de trabalho. (Gráfico 1). (LAHÓZ, 2003, p. 20-25).

O estudo desenvolvido pelo Banco Mundial em 133 países sobre os impactos da burocracia governamental na economia destes evidencia que,

ao contrário de organizar (como sugerem alguns defensores), o excesso de burocracia desestrutura todo o setor público, afetando, na grande maioria das vezes, também as empresas privadas e toda a população beneficiária dos seus serviços. Num ranking da lentidão na abertura de um negócio empresarial, o Brasil é apontado no estudo como um dos mais lentos, levando 152 dias para o desenvolvimento de todo o processo de abertura da empresa. (Quadro 7). (LAHÓZ, 2003, p. 20-25).

#### EXCESSO DE BUROCRACIA IMPLICA EM LENTIDÃO

Quadro 7: Os países mais rápidos e os mais lentos na abertura de um negócio.

Quantos dias são necessários para abrir um negócio em diferentes países			
Os mais rápidos		Os mais lentos	
Austrália	2	Venezuela	119
Canadá	3	Zimbábue	122
Nova Zelândia	3	Burkina Fasso	136
Dinamarca	4	Angola	146
Estados Unidos	4	<b>BRASIL</b>	<b>152</b>
Porto Rico	6	Moçambique	153
Cingapura	8	Indonésia	168
Hong Kong	11	Laos	198
Letônia	11	Haiti	203
Holanda	11	Congo	215

Fonte: Banco Mundial – “Doing Business 2004”. Lahóz (2003).

Pinho (2001) vai mais além na sua análise histórica do Estado moderno e defende: “Há uma modernização, não se pode negar, mas é uma modernização chamada de conservadora. É a que Getúlio Vargas fez, a que os militares também fizeram, uma modernização que vem de cima, onde o Estado é extremamente poderoso. No caso brasileiro atual, como a nível mundial, também, o que está em jogo

é essa redefinição de Estado. É um Estado que precisa ser reconstruído paralelamente à construção sólida de uma sociedade. No caso específico do Brasil, o Estado precisa ser reconstruído, mas é evidente que precisamos urgentemente construir uma sociedade. Não querendo ser pessimista, isto não vai acontecer num passe de mágica, não aconteceu nem acontece em lugar nenhum do mundo; e é bom que não aconteça, porque se acontecer é um castelo de areia que vai ruir a qualquer momento. Mas é necessário que seja construída essa sociedade, embora leve algum tempo, não importa [...]”. (PINHO, 2001, p.42).

O professor Caio Marini (2003) no livro *Gestão pública: o debate contemporâneo*, aborda a questão da sustentabilidade no processo de modernização administrativa do Estado e diz: “[...] o debate contemporâneo sobre [...] as questões de gestão pública parece reafirmar alguns dos princípios básicos da agenda atual, tais como: a focalização no cidadão, a transparência, o controle social, a conscientização da responsabilidade fiscal, a orientação da gestão para resultados, a ética e a profissionalização do servidor público. O grande desafio é o de assegurar a irreversibilidade do processo de transformação a partir do fortalecimento das iniciativas bem sucedidas e do realinhamento que se fizer necessário para a incorporação dos temas emergentes”. (MARINI, 2003, p.82).

### 3. A IMAGEM DAS INSTITUIÇÕES NA OPINIÃO DOS JORNALISTAS POLÍTICOS BAIANOS

Composta por jornalistas políticos de ambos os sexos, atuantes na imprensa de Salvador, a amostra utilizada para a “Survey” aplicada no mês de janeiro de 2005 buscou representar a grande diversidade existente na atividade, desde a formação político-ideológica de cada indivíduo, até o ambiente organizacional onde hoje desempenham seus papéis. Foram entrevistados, portanto, 12 profissionais das mais variadas mídias (TV, rádio e jornal), de diversos níveis hierárquicos dentro das empresas (gerentes, editores-chefe, editores, colunistas e repórteres), atuantes em programas/sessões dirigidos aos mais diferentes níveis intelectuais e sociais de público e, principalmente, empregados de empresas com linhas políticas e editoriais diver-

gentes (TV Bahia, TV Itapoan, Rádio Sociedade AM, Rádio Globo FM, Jornal A Tarde, Jornal Tribuna da Bahia e Jornal Correio da Bahia). Por ser esta uma atividade delicada, de grande poder de persuasão e, portanto, grande impacto na vida de uma sociedade, consideramos ser impossível a dissociação do homem e do meio em que atua. Acreditamos que somente através da diversidade obteríamos um retrato fiel do que pensa a classe sobre a imagem das instituições públicas brasileiras.

O Modelo de Análise elaborado contempla as três dimensões propostas para o estudo (educação, corrupção e ineficiência gerencial), seus componentes e indicadores. Com base nele, o questionário da pesquisa foi elaborado, possibilitando assim o teste das hipóteses previamente estabelecidas.

Ao serem questionados sobre quais imagens melhor se aplicariam às organizações públicas do Brasil, a grande maioria apontou a “lentidão” e o “reflexo de interesses pessoais” como os traços mais representativos, seguidos por “ineficiência”, “corrupção” e “retrógrada”. Outras imagens apareceram com menor frequência, como foi o caso de “incompetência”, “desrespeito ao cidadão”, “falta de compromisso com a verdade” e “baixo investimento no funcionalismo público”. E outras alternativas apresentadas foram totalmente desconsideradas pelos entrevistados: “agilidade”, “democracia”, “austeridade”, “mo-deridade”, “devem ser extintas” e “descontrole”.

Diante da variedade dos 24 conceitos expostos, o público demonstrou a diversidade esperada e, muitas vezes até, se permitiu um pouco de incoerência apontando características antagônicas, incapazes de coexistirem ao mesmo tempo. No entanto, quando solicitados a sugerirem uma

MODELO DE ANÁLISE

Quadro 8: Modelo de Análise.

CONCEITO	DIMENSÕES	COMPONENTES	INDICADORES
DETERIORIZAÇÃO DA IMAGEM DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	EDUCAÇÃO	Nível Educacional	Heranças da Colonização Qualidade do Ensino Acesso aos meios de comunicação Exposição às mensagens governamentais
		Informação	Capacidade de buscar a informação Manipulação da população pela comunicação Conhecimento de direitos e deveres
		Consciência Crítica	
		Fenômeno Cultural	Heranças da Colonização Aperfeiçoamento das práticas X tempo Manifestações na sociedade como um todo
	CORRUPÇÃO	Relação com Redes Pessoais	Favorecimentos Parentesco / patronagem
		Interesses Pessoais X Coletivos	Individualismo Necessidade de levar vantagens sobre outros Comprometimento com causas sociais
		Burocracia	Tempo de trâmite dos processos Nível de competitividade
	INEFICIÊNCIA GERENCIAL	Qualidade na Prestação de Serviços	Atendimento às expectativas Nível de satisfação dos usuários Índice de reclamações
		Nível de Credibilidade das Instituições Públicas	Estímulo no exercício da cidadania Índice de rejeição popular

Fonte: Elaboração dos autores com base em Bezerra (1995); Buarque (1994); Ferlie (1994); Lahóz (2003); Marini (2003); Mintzberg (1989); Osborne e Gaebler (1994); Pereira e Spink (1999); Pinho (2001); Rêgo (1985); Sampaio (1994); Schaun (1986); Silva (1994); Sodré (1994); Sodré (1996) e Stukart (1988).

única imagem, que fosse a mais forte e representativa do seu conceito sobre o tema proposto, a maioria apontou “ineficiência” como principal idéia associada às nossas instituições públicas. E justificaram citando a burocracia, a corrupção e a falta de comprometimento com os interesses sociais como as causas mais fortes desta “ineficiência”.

Para a maioria dos entrevistados a corrupção no seio das instituições exerce papel fundamental no processo de deterioração das suas imagens. Por ser a corrupção uma prática histórica que contribui para a cristalização de uma imagem negativa, de desconfiança e incredulidade, esta ajuda a impedir a real percepção das ações governamentais pela população beneficiária.

Em virtude da maior transparência dos processos e da efetiva atuação de instituições como a Polícia Federal e o Ministério Público, e da própria imprensa de todo o país, a maior parte dos jornalistas entrevistados acredita que a corrupção tem diminuído no Brasil.

Questionados sobre as alternativas viáveis para uma mudança nestes antigos hábitos corruptos, a resposta mais recorrente foi “o investimento maciço em educação da população”, seguida por “a mobilização social para o combate à corrupção e punição dos culpados”.

Houve um percentual significativo de entrevistados que demonstrou grande incredulidade quanto à diminuição dos níveis de corrupção no país. Segundo estes, talvez após grandes investimentos em educação e combate ao crime, passasse, dentro de 50 a 60 anos, perceber alguma mudança real no comportamento da sociedade.

A maioria dos entrevistados não acredita ser possível a administração de uma empresa pública da mesma forma que se administra uma empresa privada. As diferenças na natureza dos serviços, a legislação e a falta de uma reforma administrativa foram apontadas como os principais fatores de impedimento.

Apesar de 100% reconhecerem que novos métodos e modelos de gestão estão sendo incorporados pelas instituições públicas, estes acreditam que esta incorporação não tem se dado da maneira correta, sendo muitas vezes implantada de cima para baixo, sem a necessária adequação à rea-

lidade local, nem mesmo a capacitação dos usuários dos novos métodos e processos.

A ineficiência gerencial é vista como histórica por 100% dos entrevistados e a maioria destes acredita que esta imagem de ineficiência já está cristalizada na mente das pessoas, dificultando a percepção dos processos evolutivos que têm sido implementados. Ainda que os governos executem ações modernas, inovadoras e eficientes, a população apresentará grande resistência em acreditar e reconhecer a autoria destas, garantem.

A Totalidade dos entrevistados acredita que são exagerados os investimentos em publicidade com recursos públicos, e defendem que há mau emprego das verbas de promoção, com favorecimento de empresas e incentivo à corrupção nestas áreas. Explicam que se os recursos fossem aplicados com seriedade seria necessário um montante bem menor para a divulgação das ações dos governos. E vão além: acreditam ser hoje a promoção pessoal de governantes o objetivo principal do investimento.

Todos vêem como essencial o investimento governamental em divulgação e informação, mas criticam a forma e a intensidade com que as mensagens são transmitidas. Apontam o favorecimento político e a manipulação dos conteúdos como maior impedimento para o cumprimento da real função da comunicação social, que é o desenvolvimento de uma sociedade cidadã.

Ao serem abordados sobre a necessidade da promoção como única garantia de reconhecimento popular em sociedades com baixo nível educacional como a nossa, os entrevistados reconhecem o impasse atual, mas garantem que a população responderia de forma mais positiva aos investimentos que de fato melhorassem suas condições de vida. Para eles a melhor alternativa é o investimento no “agir” e não só no “falar”.

Para os entrevistados, mesmo que o Brasil apresentasse um nível educacional melhor, ou mesmo ideal, a promoção das ações governamentais continuaria a ser algo essencial ao processo democrático de uma sociedade, é claro que com investimentos e intensidade bastante reduzidos.

Os jornalistas políticos entrevistados afirmam que o povo brasileiro de hoje não tem mais memó-

ria curta e não está mais tão desinformado quanto no passado. Eles acreditam que a realidade vem mudando há algum tempo e que a melhor maneira de um grupo político se manter no poder é trabalhando duro e ouvindo os anseios e opiniões da população.

A grande maioria dos entrevistados acredita que um bom governo pode ser percebido como tal pela população sem a interferência da promoção no seu processo cognitivo. E justificam que quando a comunidade é atingida por uma ação governamental que transforma para melhor a sua vida, a divulgação dos feitos passa a ter importância secundária no resultado da sua opinião sobre a imagem do governo ou mesmo do governante. Apenas 20% não acreditam ser possível a utilização das ferramentas de comunicação e promoção de forma ética e responsável pelos governos. Para estes, o que falta é transparência e independência ao processo desde a licitação e contratação dos serviços, até a definição do conteúdo das mensagens.

Na penúltima pergunta da pesquisa os jornalistas foram questionados sobre a possibilidade de desvinculação entre “política” e “administração pública”. 100% dos entrevistados declararam ser impossível tal desvinculação, já que a própria administração pública é gerada pela vitória eleitoral de determinado grupo político. Um cidadão comum, pela legislação vigente no país, jamais poderá ocupar um cargo máximo dentro de uma administração pública (prefeito, governador ou presidente). Somente aos políticos é facultado este direito. E acrescentaram: “Por mais técnico que o funcionário público seja, este estará sempre subordinado ou vinculado a políticos, que defendem as idéias, os interesses e as promessas dos seus partidos”. (Entrevistado “C”).

No entanto, quando a questão apresentada foi a possibilidade de desvinculação entre “política” e “jornalismo político” a unanimidade não se fez mais presente. É fato que a maioria dos entrevistados posicionou-se contra tal possibilidade, alegando ser a política inerente à própria atividade que desempenham. fato que a maioria dos entrevistados posicionou-se contra tal possibilidade, alegando ser a população pontou “Segundo estes é utopia ou uma grande mentira afirmar esta desvinculação, pois os profissionais ganham mui-

to pouco trabalhando nos veículos de comunicação e acabam complementando sua renda trabalhando em empresas. Isso acontece com os jornalistas políticos, com os de esporte, de moda, culinária, etc. “Não tem como haver isenção”. (Entrevistado “A”). E vão além, quando afirmam que o que se espera de um comentarista político é que este analise criticamente os fatos colocando seu ponto de vista e não apenas o relate. Já 20% acreditam ser possível essa desvinculação e acham que essa é a maneira correta de se informar a população, com isenção e sem tomar partido publicamente de idéias ou ações políticas.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ponto vale retomarmos o problema de pesquisa e os demais questionamentos que motivaram o desenvolvimento deste estudo: por que a imagem das instituições públicas governamentais está tão deteriorada na avaliação dos jornalistas políticos baianos? A educação, a corrupção e a ineficiência gerencial são, de fato, fatores influenciadores deste processo de deterioração? Que contribuição cada um destes fatores tem dado ao processo? A promoção das ações dos governos é uma solução ao processo de deterioração?

A análise dos dados secundários e dos questionários da pesquisa de opinião reafirmou as hipóteses inicialmente propostas, mas, revelou também uma série de novidades acerca dos conceitos e impressões dos jornalistas políticos. Os números apresentados pelos institutos de pesquisa deixaram clara a frágil situação do Brasil diante dos países desenvolvidos, quando o assunto é educação, corrupção e eficiência gerencial. Um quadro histórico de subdesenvolvimento, precariedade e falta de ética dos governos, e falta de sustentabilidade nas ações implantadas, sugere um problema crônico, trazido de Portugal pelos nossos colonizadores, que vem se agravando a cada dia, comprometendo qualquer sonho de desenvolvimento e melhoria das condições de vida da população.

Apesar de o estudo ter se desenvolvido apoiado no tripé educação, corrupção e ineficiência gerencial, foi inevitável que tanto o resultado da pesquisa quanto o marco teórico voltassem sempre a bater na mesma tecla: a da educação. Ficou evidente que esta é o centro de toda e qualquer

outra meta estabelecida pelo país, seja ela econômica, social, ou mesmo política. Parece ser mesmo impossível o atingimento de qualquer objetivo sem que os atores sociais envolvidos disponham do mínimo de educação necessária para saberem o que estão fazendo, o que querem e o porquê de determinado empreendimento no qual estão envolvidos.

Como dar o primeiro passo em direção ao desenvolvimento se não compreendemos com clareza o nosso papel social como cidadãos, os nossos direitos e deveres? Não se transforma um país da noite para o dia pela simples vontade de um só governante. É necessária a construção de uma sociedade antes de uma reforma administrativa no país, e é também preciso que esta mesma sociedade se engaje numa luta única em prol de um país menos corrupto, e de maior agilidade e correção na prestação dos serviços públicos. Ainda não podemos esperar do brasileiro uma postura pró-ativa, participativa na sociedade. Fiscalizar, denunciar, criticar construtivamente? Como é possível quando não se foi acostumado a analisar criticamente nada ao longo da vida?

Os resultados do estudo nos deixam cada vez mais convencidos de que é sim, a educação, a mola-mestra do desenvolvimento sustentável. A saída para os países que, como o Brasil, se encontram em situação desfavorável no mundo. Mesmo a diminuição dos níveis de corrupção (ainda uma utopia para a maioria dos entrevistados), ou a melhoria da qualidade gerencial das nossas instituições públicas são, a nosso ver, conseqüências diretas de uma mudança no cenário da educação deste país. Apesar dos jornalistas terem expressado que o brasileiro já não é mais tão alienado e desinformado como no passado, ainda há um caminho longo a ser percorrido para uma ativa participação no dia-a-dia do país. Para isso concluímos que é preciso investir na causa, na educação do povo brasileiro, pois, no longo prazo, de nada adiantarão os investimentos em promoção para corrigir as distorções da máquina administrativa governamental. Reengenharia, políticas de qualidade e outros modelos de gestão de sucesso importados dos Estados Unidos, da Europa ou do Japão, só terão eficácia e sustentabilidade aqui se os agentes da transformação souberem primeiro quem são, segundo o que querem e terceiro para onde vão. Ou seja, se alcançarem um nível desejável de edu-

cação e consciência crítica. Sem isso, pode-se investir toda a riqueza do país em um infinito número de ações e programas, que não passarão de paliativos inconsistentes que, durante um determinado período de tempo, poderão até surtir o efeito desejado, mas que jamais perdurarão, pois estarão apoiados em alicerces frágeis demais para sustentar os resultados por muito tempo.

E quando falamos na necessidade de melhorarmos o nível educacional do nosso povo, estamos falando de todo o povo brasileiro: comandados e comandantes. Não podemos acreditar em mudanças quando o Legislativo, que regula todas as atividades do país, através das leis, possui no seu corpo funcional uma enorme quantidade de parlamentares analfabetos ou analfabetos funcionais. Quando muitos dos nossos empresários de sucesso não têm nem o primeiro grau completo. Ou mesmo, quando nos deparamos com os inúmeros casos de executivos que se encontram no poder não por competência, mas sim por apadrinhamento, desestimulando toda a engrenagem que se move abaixo deles. Enquanto não mudarmos esta realidade, não poderemos pensar em mudar o Brasil. Sem educação não conseguimos vislumbrar nada além da nossa própria realidade. Pensar no coletivo, no social, no bem-estar de todos é um estágio somente atingido após saciadas as necessidades básicas individuais. Como pudemos comprovar através das entrevistas, a corrupção na maioria das vezes é mesmo justificada pelas relações pessoais e o poder passa a legitimar práticas antes condenadas.

Precisamos ser críticos para sermos independentes. Caso contrário, seremos sempre dependentes, subservientes àqueles que em determinado momento supriram algumas de nossas carências básicas. “Escravos” do poder, manipulados e, quando possível, manipuladores em prol de interesses individuais (uma das principais causas da ineficiência e da corrupção no serviço público). Essa realidade brasileira de dependência extrema ficou bem evidente na pesquisa com os jornalistas, no momento em que estes, de forma sincera e corajosa, afirmam ser impossível dissociar “política” de “jornalismo político”. Acreditamos que o primeiro princípio pelo qual deve caracterizar-se a comunicação social do serviço público é a independência política e ideológica dos seus profissionais. Se não houver maturidade política e profissional que garanta a

independência, a Comunicação Social pode servir bem a tudo, menos à democracia e ao serviço público. Percebemos com este estudo que, apesar de uma constante no desempenho da profissão, é flagrantemente perigoso e eticamente rejeitável o duplo emprego do servidor da Comunicação Social do serviço público. Sendo ele um jornalista militante: ou serve ao ‘quarto poder’ da imprensa, ou serve ao governo criticado pela imprensa. Não se pode servir a dois senhores conflitantes ao mesmo tempo.

Mas como servir a um só senhor se este não te paga o suficiente para alimentar a própria família? Estas distorções repercutem diretamente na sociedade, a qual diariamente é exposta a noticiários que se posicionam contra determinadas políticas governamentais, ou a favor da posição dos governos. Em muitos dos casos observa-se total incoerência de posicionamento ideológico e de opinião, não importando o efeito que isto irá causar na população, mas, somente pelo único e exclusivo objetivo de servir aos seus “senhores” da forma mais fiel possível. Ainda que esta postura custe a sua integridade, o seu profissionalismo e a sua própria missão de informar imparcialmente a população sobre os fatos mais relevantes da sua comunidade.

Percebemos, portanto, que a deterioração da imagem das instituições públicas não é um problema de hoje, mas que tem sido diariamente agravado, não só por políticas governamentais de privilégios, mas pela própria perseguição a jornalistas descontentes ou contrários a determinadas idéias. Este processo tem cristalizado na opinião pública uma imagem negativa de governos e governantes em geral, dificultando a ação de homens públicos sérios, que encontram grande resistência no descrédito e na desconfiança da população. Esta incapacidade de distinguir o certo do errado, o justo do injusto, o honesto do corrupto, mais uma vez nos reporta à já tão comentada deseducação. Para o homem simples não há como diferenciar um gestor público ético do antiético. Não há parâmetros cognitivos que apóiem tal ponderação. Desta forma estamos expostos a todo tipo de verdades que se queira divulgar e, também, a todo tipo de mentiras que se deseje mascarar.

Assim, entendemos que somente através de investimentos maciços em educação poderemos construir uma sociedade forte e capaz de resolver

todas as outras questões que a afligem, como a corrupção e a ineficiência gerencial. Estas últimas, certamente reforçam a negativa imagem das instituições brasileiras. Mas, está mesmo na educação a principal razão destas questões e a chave para a solução do complexo quadro de fragilidade, descrédito e inoperância do poder público governamental.

## REFERÊNCIAS

- BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção**: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará. ANPOCS, 1995. 220p.
- BUARQUE, C. Parabólicos e Metabólicos. In: CAVALCANTI FILHO, J.P. (Org.). **Informação e Poder**. Rio de Janeiro: Editora Record. Recife: Fundação de Cultura do Recife, 1994.
- FERLIE, Ewan et al. **A Nova Administração Pública em Ação**. Tradução Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, ENAP, 1994. 468p. Cap. 8.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Apresenta todos os dados estatísticos brasileiros, textos sobre as pesquisas e projeções futuras. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 17 fev. 2005. 17:00h.
- ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2004 DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL: ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Anual. Disponível em <<http://www.transparency.org>>. Acesso em 20 fev. 2005. 23:00h.
- INEP – Apresenta Informações e pesquisas sobre Educação no Brasil. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 19 fev. 2005. 18:30h.
- LAHÓZ, André. Liberem o Crescimento. **Revista EXAME**, São Paulo, n 23, p.20-25, ed. 805, ano 37, 6 nov. 2003.
- MARINI, Caio. **Gestão Pública: O Debate Contemporâneo**. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. n 07. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2003. 103p.
- MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Apresenta dados sobre a Educação no Brasil e no Mundo. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 19 fev. 2005. 15:00h.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Tradução Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1994. 456p.
- PEREIRA, Luiz C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 314p.
- PINHO, Antonio. Evolução do Estado Moderno. In: MACHADO, Geraldo et al. **Gestão Pública: Desafios e Perspectivas**. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. n 01. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001. 112p.
- RÊGO, F. G. T. do. **Marketing Político e Governamental**: um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação. São Paulo, Summus Editorial – 1985. 84p.
- SAMPAIO, I. A Imprensa e o Poder Constituído. In: CAVALCANTI FILHO, J.P. (Org.). **Informação e Poder**. Rio de Janeiro:



IMAGEM DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS:  
A UTILIZAÇÃO DA PROMOÇÃO COMO FERRAMENTA PARA EVITAR SUA DETERIORAÇÃO

Editora Record. Recife: Fundação de Cultura do Recife, 1994.

SCHAUN, Raimundo. **Comunicação, Poder e Democracia**. São Paulo: IPCJE, 1986. 175p.

SODRÉ, Muniz. **A máquina de Narciso**: Televisão, indivíduo e poder no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994. 141p.

SODRÉ, Nelson W. **Síntese de história da cultura brasileira**. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. 136p.

STUKART, Herbert L. **Ética e Corrupção nas Empresas com Enfoque sobre Compras**. Salvador: ABAM – Associação Brasileira de Administração de Material. Caderno de Administração de Materiais. n 05, ago. 1988. 74p.

UNESCO – UNESCO INSTITUTE STATISTICS: Financing Education Investments and Returns –WEI (World Education Indicators). Apresenta as principais informações, pesquisas e indicadores sobre a educação no mundo. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org>>. Acesso em 17 fev. 2005. 21:00h.

## BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Apresenta dados econômicos e financeiros do Brasil. Disponível em: <<http://www.bc.gov.br>>. Acesso em 17 fev. 2005. 22:00h.

CAPES – Apresenta dados sobre a Educação de Pós-Graduação no Brasil. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br>>. Acesso em 19 fev. 2005. 16:15h.

EIGEN, Peter. **Peter Eigen**: entrevista [abr.2001]. Entrevistador: Eduardo Salgado. Disponível em: <<http://www.revistaveja.com.br>>. Acesso em 03 fev. 2005. 01:00h.

ONU - UNITED NATIONS POPULATION DIVISION: World Population Prospects - The 2002 Revision, 2003. Disponível em: <<http://www.onu.org>>Acesso em:02 fev.2005. 19:00h.

SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS 2003 – Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. p.70-103.