

LIMITES DA ACCOUNTABILITY E DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA¹

(Câmara e Prefeitura Municipal de Porto Alegre no debate público sobre o Pontal do Estaleiro)

Josemari Poerschke de Quevedo²

Prof. Dra. Maria Helena Weber³

Resumo: O texto trata de identificar movimentos de accountability da esfera política a partir do debate público sobre o projeto do Pontal do Estaleiro, que propunha uma emenda à lei complementar referente ao plano diretor municipal da cidade de Porto Alegre. Este debate foi engendrado com a participação ativa de instituições da esfera pública, de organizações midiáticas e das instituições políticas. O objetivo do trabalho é relacionar as notícias publicadas nos sites da Câmara de Vereadores e Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que apontam para a accountability horizontal, vertical e social e, também, para os limites desse processo, quando a promoção de atores políticos se sobrepõe aos fatos. O texto permite questionar a representação política e o jogo de interesses públicos e privados em torno da polêmica sobre a ocupação do Pontal do Estaleiro que termina com uma consulta pública à cidade.

Palavras-Chave: Comunicação Política. Esfera Política. Accountability.

... a cidade pode se apoderar das significações existentes, políticas, religiosas, filosóficas. Apoderar-se delas para as dizer, para expô-las pela vida – ou pela voz – dos edifícios, dos monumentos, e também pelas ruas e praças, pelos vazios, pela teatralização espontânea dos encontros ... –
Henry Lefebvre

1. Introdução

Em agosto de 2009, os habitantes de Porto Alegre participaram de uma consulta pública e disseram “Não” à ocupação de um pedaço de terra à beira do Rio Guaíba, o Pontal do Estaleiro¹, depois de um longo debate entre as esferas política, social e midiática, manifestações públicas e propaganda. Em jogo, os interesses econômicos vinculados à urbanização do Pontal, especificamente pela empresa que ao vencer o leilão solicitou à Câmara Municipal mudanças jurídicas para construir prédios residenciais de 14 andares vedados pela Lei Complementar 470/2002 quando atualizou o Plano Diretor de

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Política”, do XIX Encontro da Compós, na PUCRJ, Rio de Janeiro, em junho de 2010.

² **Josemari P. de Quevedo** é mestranda no Programa de Pós-graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCOM/UFRGS). Email: josemari.quevedo@gmail.com

³ **Maria Helena Weber** é professora do PPGCOM/ UFRGS. Pesquisadora do CNPq com o projeto A comunicação pública dos poderes e o poder da mídia no Brasil. [maria.weber@ufrgs.br]

Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) instituído pela LC 434/1999. A lei prevê permissão para uso privado de atividades de interesse cultural, turístico e paisagístico, sendo vedados habitação, comércio atacadista e indústria. Questões ambientais, paisagísticas e a defesa da beleza da cidade foram transformadas em argumentos, bandeiras e propaganda. Geraram manifestações, discursos, audiências, culminando com a consulta pública para decidir sobre a permissão ou não de edifícios residenciais no terreno, realizada em agosto.

Esse caso é emblemático, pois permite analisar diferentes estratégias de comunicação utilizadas por atores dessas esferas em defesa do Pontal do Estaleiro, pelo “direito de ocupação”, em defesa da lei, em defesa do meio-ambiente. Permite, também, mostrar a cidade como objeto de estudo privilegiado ao rastrear a amplitude de interesses públicos e privados. O objetivo deste textoⁱⁱ é analisar as informações geradas na esfera política, designada pela Câmara de Vereadores e a Prefeitura Municipal, como um processo de *accountability* que ao mesmo tempo em que torna visíveis as suas ações, repercute a mobilização da esfera pública e o posicionamento da esfera midiática. Serão analisadas 28 matérias da Câmara e 16 matérias da Prefeitura publicadas em seus *sites* e vinculadas a fatos estratégicos, no período que abrange novembro de 2008 a agosto de 2009, no sentido de compreender como os poderes Legislativo e Executivo informaram e prestaram contas sobre a polêmica do Pontal.

A esfera pública torna-se visível nas ações organizadas pelo Fórum de Entidades (atuante desde 2003) agregando 90 instituições entre ONGs ambientalistas, movimentos sociais, associações comunitárias e entidades de classe como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a União das Associações de Moradores de Porto Alegre e o Movimento em Defesa da Orla do Guaíba. De modo organizado participou das audiências públicas da Câmara, promoveu reuniões e fóruns para debater posicionamento contrário ao projeto de alteração do tipo de ocupação do Pontal do Estaleiro. O Fórum promove mobilizações como a *Frente do Não*. Dessa maneira, foi responsável pela vitória da Frente do *Não*, contrário ao projeto defendido pela Frente do *Sim*. A consulta pública realizada em agosto de 2009 colocou em votação a seguinte pergunta: “*Além da atividade comercial já autorizada pela Lei Complementar nº 470, de 02 de janeiro de 2002, deve também ser permitidas edificações destinadas à atividade residencial na área da Orla do Guaíba onde se localiza o antigo Estaleiro Só?*” O *Não* alcançou 18.212 votos e o *Sim*, 4.362 votos.

A esfera política constituída pelos partidos, Câmara e Prefeitura, tem o poder de decidir sobre a cidade e sobre o Pontal. O discurso dos políticos repercute as manifestações do Fórum de Entidades, além do próprio debate sobre a alteração da Lei. Nessa esfera, as decisões sobre o Pontal abrangem várias etapas que contam a história desse debate público.

Os dois órgãos do governo publicizam feitos e decisões nos sites institucionais. Já a esfera midiática, situada em meio à polêmica com poder de dar visibilidade, abrange dezenas de jornais, TVs e emissoras de rádio, além de sites que, ao abordarem o tema, fazem o debate.

Nessas três esferas, o futuro da cidade foi colocado em discussão quando o Pontal do Estaleiro polarizou questões sobre meio ambiente, qualidade de vida e os interesses públicos e privados. As três instâncias geraram informações, imagens e dados indicativos do seu poder e, cada uma a seu modo, defendia a cidade, porque deveria obedecer à ordem do progresso e crescimento (*Sim* às construções residenciais) ou porque deveriam preservar o Pontal *in natura*. Os componentes dessas três esferas agendam e provocam o debate público na circulação de informações e argumentos de atores sociais e políticos sobre a temática.

2. Democracia, comunicação e visibilidade pública

O debate público sobre o Pontal do Estaleiro indica a qualidade da democracia representativa contemporânea a partir da mobilização que privilegia a esfera pública (opinião pública) em processos decisórios. A defesa de interesses públicos, mas também privados, pelas instituições políticas associadas ao poder dos meios de comunicação como instância privilegiada de visibilidade tem provocado incursões teóricas sobre os novos rumos da democracia representativa ao proporem novos mecanismos de representação.

Segundo Mauro Portoⁱⁱⁱ (2009), a Teoria Ampliada da Representação Política aborda uma idéia de democratização que aprofunda mecanismos de representação por processos de *accountability* política através dos meios de comunicação de massa. Assim, o autor investiga qual o papel da mídia nesse processo, quando não importam somente os momentos de eleição, como também a representação oriunda dos novos espaços de participação política como fóruns de cidadãos, orçamentos participativos entre outras experiências ligadas ao Estado. Parte dos autores (O'DONNELL, 1998; MANIN, 1995), ao alegar que a crise na representação política deixa uma lacuna, ignoram a representatividade quando a mídia ocupa um espaço de mediação entre o Estado e a sociedade civil. Outros (YOUNG, 2006; PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2001) sugerem procedimentos a um encaminhamento efetivo das demandas sociais a fim de que os anseios de minorias ou grupos sociais marginalizados sejam resolvidos pelo Estado. Nesse sentido, os processos de *accountability* são vistos como maneiras de realizar controle social e pressão política, sinalizando um caminho proveitoso para que demandas da sociedade sejam resolvidas pelas esferas de poder e estimulem avanços democráticos. Podem ser identificados três processos de *accountability* operantes nas teorias correntes de acordo com contextos distintos. A *accountability* vertical

ocorre em momentos de eleições; a horizontal se dá quando representantes cobram de representantes ou quando autarquias do governo controlam umas às outras; e a *accountability* social quando a sociedade civil avalia e se manifesta sobre mídia, seus representantes e os governantes como demonstra o caso do Pontal do Estaleiro.

Inúmeros exemplos podem ser citados sobre a impermeabilidade das instituições políticas em legitimar demandas da sociedade e posicionamentos da esfera midiática, ao tornarem visível a sobreposição de interesses privados sobre os públicos incidindo nas teorias a propósito da fragilidade das instituições e dos limites das democracias contemporâneas. Apesar disso a esfera política mantém seus canais de comunicação com os representados, se adapta a novas fórmulas, mídias e profissionais.

A comunicação pública de órgãos do governo busca maior profissionalização para divulgação de suas ações a fim de que recebam repercussão positiva na mídia diante da opinião pública. Manin (1995) ressalta que o sistema democrático se encontra em um estágio definido como democracia do público, formado em sua maioria por um eleitorado flutuante, fugaz e que a cada eleição faz sua escolha conforme as questões debatidas que estão em jogo. Nesse sentido, a *accountability* realizada pela visibilidade pública da política se revela uma fonte de questões que a opinião pública repercute.

A visibilidade ocasionada dentro da esfera política embasará, juntamente com a visibilidade da esfera midiática sobre a política e os seus atos (de responsabilidade e responsabilização), a opinião pública a partir de uma imagem pública. Segundo Weber (2006, p.132), “a constituição da imagem pública é inerente ao exercício da política e diz respeito à ‘coisa pública’. A importância da sua veiculação e apreensão depende do lugar ocupado pelo sujeito ou instituição política e, portanto, do grau de responsabilidade social” e do quanto presta contas sobre questões. A visibilidade da esfera política que ocorre pela comunicação, assim, também expõe níveis de *accountability* para com a sociedade e demais interessados.

A *accountability* (prestação de contas) é um mecanismo que serve para representantes se responsabilizarem por atos referentes a políticas sociais, econômicas ou temáticas e para os representados regularem esses mesmos atos. Peruzzotti e Smulovitz (2001, p.25) argumentam que a questão central desse processo, portanto, é como reduzir as brechas entre os interesses dos representantes e representados, preservando as relações de representação.

Dos três tipos de *accountability* - horizontal (O’DONNELL, 1998), vertical e social (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2001) - é na última que reside o papel da sociedade civil como um mecanismo vertical, não eleitoral, sobre as autoridades políticas baseado nas ações de pressão das associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas,

sendo canalizadas tanto por vias institucionais como não institucionais. Assim como ocorreu com o debate sobre o Pontal do Estaleiro, “as avaliações da esfera pública e da esfera midiática impõem sanções simbólicas e dão espaço a novos sujeitos para exercer influência sobre o sistema político e as burocracias públicas” (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2001, p.33). Trata-se de mecanismos acionados pela mobilização social e individual e na participação da mídia ao atribuir visibilidade às demandas da esfera pública. A esfera midiática pode atuar ainda como agente de visibilidade de novos atores sociais, dando existência a opiniões e perspectivas diferenciadas (YOUNG, 2006). A *accountability* social não depende de calendários fixos, operando de forma descentralizada.

O projeto do Pontal do Estaleiro suscitou discussões do lado político de caráter oficial, decisório e de interesse público, na medida em que mudanças na cidade foram propostas, debatidas, votadas, postas em lei para serem efetivadas, acarretando transformações a nível coletivo em Porto Alegre. Há duas etapas que compõem a publicização da temática do Pontal uma vez relacionada à revisão do plano diretor da cidade. A primeira envolve a Prefeitura na promoção do plano e a segunda está ligada à Câmara, como instituição que abriga a discussão balizadora e definidora as mudanças propostas pela revisão. Nesse sentido, precisam debater e comunicar publicamente as ações envolvendo o plano diretor, a fim de chamar a sociedade a participar do processo quando este implicar mudanças de leis. É o cumprimento do dever de prestar contas sobre o que se realiza e de colocar o cidadão a par do que está sendo feito. Além disso, os políticos se esforçam para que seus atos tenham reconhecimento. É com esse objetivo que estruturas da comunicação pública de governo se colocam a serviço da divulgação/promoção de temas a serem agendados na mídia para conhecimento da população.

A divulgação dessas informações pelas agências e assessoria de imprensa de governo muitas vezes extrapola o interesse público, servindo também como propaganda. Nesse sentido, enfatiza-se a importância dos meios de comunicação que servem como contraponto às afirmações de questões políticas.

3. *Accountability* política: os sites do Executivo e Legislativo

O objetivo deste trabalho é analisar o tipo de informações veiculadas pelos sites da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal, diretamente envolvidos no processo de decisão de mudanças urbanísticas no Pontal do Estaleiro. As notícias veiculadas nesses dois sites apontam para um jornalismo que atende à produção institucional. Segundo Gomes (2004, p. 111), “a esfera política buscou a competência de profissionais de comunicação para ajustar-se à opinião pública predominante, encarada como uma cena acompanhada por cidadãos

espectadores e consumidores”. É o jornalismo praticado dentro da esfera política, portanto, que articula os enquadramentos (PORTO, 2007; MAIA, 2008) do debate do Pontal do Estaleiro que estão visíveis nos sites. Em dimensões amplas, essas notícias também agem na organização e alimentam de questões o “fórum de debate cívico” (MAIA, 2008) dando visibilidade a atores, questões, argumentos e opiniões que servem para monitorar o andamento e a atuação de representantes políticos.

O jornalismo praticado na esfera política se difere em várias características do jornalismo dos grandes veículos da esfera midiática. Como fluxo noticioso (ALSINA, 2009; HENN, 2005), seus elementos na esfera política se identificam com funções de assessoria de imprensa, marcadamente de promoção de visibilidade política para a sociedade e esfera midiática. O jornalismo é o campo de habilidades que articula a visibilidade da política através de agências de comunicação de governo - que produzem material noticioso para portais de internet - e articula a visibilidade da política na mídia.

Para ilustrar este tipo de *accountability* sobre o debate público foram analisadas 44 matérias referente às ações do Executivo (16 matérias no site da Prefeitura) e do Legislativo (28 matérias no site da Câmara) no tratamento do Pontal do Estaleiro. Estas matérias obedecem a uma amostra qualitativa determinada por 5 fatos fundamentais ao processo decisório e são agrupadas em fases, conforme segue:

- a) **Fato 1 em 12/11/08:** Dia da Audiência Pública na Câmara quando é aprovado o projeto do Pontal do Estaleiro, que seria vetado pelo prefeito José Fogaça, em dezembro de 2008);
- b) **Fato 2 em 5/3/09:** Dia da Audiência Pública na Câmara acompanhada de grandes manifestações populares);
- c) **Fato 3 em 16/3/09:** Dia da Sessão da Câmara que aprova, pela segunda vez, o Projeto de ocupação e, também, encaminha a Consulta Pública;
- d) **Fato 4 em 9/4/09:** Dia em que os empresários desistem da construção de imóveis residenciais no Pontal);
- e) **Fato 5 em 23/8/09:** Dia da Consulta Pública sobre a ocupação do Pontal do Estaleiro).

As matérias publicadas nos *sites* seguem padrão de notícias similar a dos portais de notícias jornalísticas da internet. São geralmente mais curtas do que as de publicações impressas e as declarações das fontes são colocadas em textos secos e diretos. Um elemento diferencial e marcante das notícias dos sites políticos se nota em lapelas ou "chapéus" que variam e enquadram a temática dentro de um enfoque específico.

3.1 A Comunicação da Câmara Municipal

As matérias veiculadas no site da Câmara respondem à burocracia e a procedimentos de votação de projetos dos vereadores. A mobilização das entidades, no entanto, incide sobre essas ações e repercutem no discurso dos políticos, especialmente nos dias de audiência pública e votação da emenda do projeto. Cabe ressaltar que as informações veiculadas pelo site da Câmara se restringem aos 3 primeiros fatos.

Fato 1 em 12/11/08 – Esta fase é determinada pela aprovação do projeto do Pontal do Estaleiro (12/11/08) em audiência pública, mas que seria vetado pelo prefeito José Fogaça, em dezembro de 2008.

No dia 11/11/08, anterior à votação a matéria (1) sob o título Votação - Orla: Pontal do Estaleiro deverá ser votado amanhã indica a possível polêmica, em função da necessidade de *quórum* para a votação e menção à falta de concordância em pareceres importantes para um projeto como o do Pontal. O parecer da *Comissão de Constituição e Justiça* (CCJ) da Câmara aprovou o projeto, informa a matéria, enquanto o da *Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Mercosul* (Cefor) o rejeitou. Os atores citados na matéria estão ligados à aprovação do projeto, como Alceu Brasinha (PTB) proponente da matéria na Câmara e apenas um vereador (Professor Garcia (PMDB), vice-presidente da Cefor que rejeita o projeto é citado. O empreendedor do projeto também é citado na notícia. Nesta matéria a lapela *Votação* indica em que enfoque e procedimento será abordada a temática. Esse padrão da notícia é encontrado em todo o material publicado pela Câmara e Prefeitura.

A rejeição ao projeto é exposta em outra matéria (2) intitulada Estaleiro: Justiça nega liminar e mantém votação do projeto do Pontal do Estaleiro. Aborda a liminar (negada) da Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente Natural (Agapan) que pede a suspensão da votação pelos vereadores. A juíza Marilei Menna nega a liminar por “não haver vício de origem” no projeto e designando como mera irregularidade o fato do vereador Almerindo Filho (PTB) ter atuado como relator do parecer da CCJ mesmo sendo um dos co-autores do projeto. Cita que a liminar é semelhante a outra movida pelo vereador Beto Moesch (PP), em tramitação na 1ª Vara da Fazenda Pública.

O dia 12/11/08 é a data da primeira votação sobre o Pontal e várias notícias do *site* dão conta de como está ocorrendo o processo de votação. A matéria (3) Pontal do Estaleiro - Pontal: Câmara distribuirá senhas para acesso ao Plenário informa que tanto o grupo contrário à aprovação quanto os defensores da aprovação receberam 100 senhas para acesso ao Plenário da Câmara. Nesse enfoque, os atores sociais e políticos se misturam, transparecendo o tom

polêmico. O Fórum das Entidades e o Movimento em Defesa da Orla aparecem como instituições em destaque, bem como a presença na discussão de estudantes e do representante do proprietário da BM Par Rui Carlos Pizzato. Há equilíbrio de posições na visibilidade aos atores políticos: favoráveis ao projeto aparecem os vereadores Dr. Goulart (PTB) e Haroldo de Souza (PMDB), e contrários estão citados os vereadores Carlos Todeschini (PT) e Margarete Moraes (PT). A esfera pública tem voz pelo secretário do Fórum Municipal de Entidades Paulo Guarnieri e o estudante Joaquim Ribeiro. Duas outras matérias comentam a divisão das galerias do plenário com manifestantes a favor e contra o projeto.

A matéria (4) Plenário - Vereadores comentam proposta para área do Estaleiro focaliza os principais argumentos da esfera política sobre a polêmica. Estão presentes nos enquadramentos os argumentos que permeiam toda a discussão do projeto, especialmente que o projeto traz progresso da cidade; o PT é culpado pela polêmica; danos ao meio ambiente com construções na orla e desrespeito do projeto à revisão do Plano Diretor. Registram-se manifestações de vereadores favoráveis e contrários ao projeto (Margarete Moraes (PT), Luiz Braz (PSDB), Elias Vidal (PPS), José Ismael Heinen (DEM), Alceu Brasinha (PTB), Maristela Maffei (PCdoB) e Haroldo de Souza (PMDB).

Mais 4 matérias se referem a três pedidos da bancada de oposição liderada pelo PT para que a votação seja adiada. No entanto, são negados pela maioria dos vereadores presentes na Câmara. Por fim a matéria (5), sob o título Plenário - Aprovado o Pontal do Estaleiro, enfoca a aprovação do projeto e de emendas especificadas na matéria. Características e demais informações do empreendimento são mencionadas na mesma notícia sem menção aos protestos do lado de fora da Câmara.

Fato 2 em 5 de março de 2009 – O fato que determina esse período é a Audiência Pública na Câmara Municipal, em 5/3 que ocorre em meio a fortes manifestações populares.

No dia 04/03/09 é veiculada a matéria (6) Institucional - Fórum de Entidades deverá iniciar atividades na próxima semana, que aborda procedimento de instalação do Fórum para a revisão do PDDUA. Trata-se de notícia relevante pois mostra a inclusão da esfera pública que se mobilizou e se organizou contrariamente ao projeto. Em função do veto do prefeito logo após a aprovação em novembro de 2008, decorrente também de diversas manifestações e polêmicas na cidade, nova audiência sobre o assunto foi articulada na Câmara.

No dia 05/03/09, na matéria (7) Pauta - Audiência pública discute hoje novo projeto do Pontal, a nova audiência é justificada para discutir o envio do projeto, agora pelo Executivo. A notícia apresentou enquadramento burocrático informando que "*a proposta*

apresentava conteúdo semelhante ao da matéria aprovada pelos vereadores em 2008, mas trazia artigo prevendo a realização de um referendo popular" e que "a audiência tem como objetivo esclarecer também aspectos relacionados à orla do Guaíba".

No dia 06/03/09, na matéria (8) Audiência pública - Pontal: novo projeto também não encontra consenso pode ser identificada a priorização do enfoque de dissenso ao enfatizar que a nova audiência *"reacendeu a polêmica sobre a proposta de modificação do regime urbanístico da área do Pontal do Estaleiro"*. Além dos atores institucionais, diversos atores sociais e políticos são citados com seus posicionamentos, como o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Construção Civil, que levou trabalhadores na audiência pública em novembro para pressionarem a favor. São citadas as manifestações do público vinculado ao Fórum de Entidades, além do registro das opiniões contrárias ao projeto como a Associação dos Moradores do Bairro Chácara das Pedras (Amachap), Associação Amigos de Porto Alegre, além da opinião individual de moradores.

Fato 3 em 16 de março de 2009 - No dia 16/3/09, a Câmara de Vereadores aprova, pela segunda vez, o projeto de ocupação e, também, encaminha a consulta pública. São 12 matérias concentradas neste dia. As informações expõem a votação tensa, discursos agressivos e indignação daqueles contrários ao empreendimento. A única diferença na apresentação dessa proposta é que o projeto prevê a realização de consulta popular (antes chamada de referendo) organizada pelo Executivo. Argumentos prós e contras acirraram o debate entre vereadores e são ressaltados na matéria Plenário - Pontal do Estaleiro domina pronunciamentos de Lideranças.

A consulta popular prevista na nova proposta é foco de novo embate entre os vereadores conforme mostra a matéria de título Plenário - Emenda que prevê consulta popular é aprovada. A consulta é entendida como conquista, mas também como 'escândalo' pois *"a consulta popular aos moldes do Conselho Tutelar – 'facultativo e sem direito a contraditório' se situa como 'manobra do Executivo"*. Enquanto o referendo exige debate e investimento da PMPA, fiscalização do TRE e Ministério Público Estadual, a consulta é um modo simplificado de participação popular. Outra matéria informa a rejeição do referendo conforme queria o PSOL, sob o título Plenário - Plenário rejeita emenda 8. O projeto é aprovado com a previsão de uma consulta pública por 22 votos favoráveis e 10 contrários com uma abstenção, convocada pela Prefeitura no prazo de 120 dias. O título informa: Pontal: polêmica deu o tom na sessão que aprovou o projeto.

O Fato 4 ocorre no dia 9/4/09, quando o empreendedor (BM Par Empreendimentos Ltda) envia carta ao prefeito José Fogaça e à imprensa sobre desistindo de construir os prédios (pivôs da polêmica), alegando falta de segurança jurídica e criticando a decisão sobre a consulta pública. Apesar da grande repercussão na mídia, a Câmara não fez referência ao fato. Da mesma maneira que não repercutiu a realização da Consulta Popular por ela aprovada.

A última matéria encontrada no site relacionado ao Pontal foi no dia 09/04/09, sob o título Plano Diretor - Fórum quer PDDUA que evite destruição do patrimônio, e informa sobre a reunião do Fórum de Entidades, onde é ressaltada a preocupação de que assuntos correlatos - em menção à polêmica do Pontal - “*desvirtuem o PDDUA de uma revisão eficiente, que proteja o patrimônio público da cidade*”.

Sobre o período de organização e realização da consulta pública - o **Fato 5** - não foram encontrados dados no *site* da Câmara.

3.2 A comunicação da Prefeitura Municipal

A Prefeitura divulgou mais informações referentes ao projeto do Pontal do Estaleiro no período da Consulta Popular (**Fato 5**) num total de 10 matérias publicadas no *site*.

Após a primeira aprovação do projeto pela Câmara (**Fato 1**), o Governo divulgou em 14/11/2008 a sua posição: Executivo - Fogaça quer ouvir a cidade sobre projeto do Pontal sinalizando que levaria a questão para debate no Conselho Gestor e a “*necessidade de ouvir a cidade, de ouvir uma massa crítica*”. A notícia menciona insuficiência do debate sobre a questão já que o “*empreendimento redefine conceito de cidade e há necessidade das cidades construírem consensos em suas decisões*.”

O Fato 2 (Audiência Pública na Câmara de Vereadores) gera duas matérias no dia 5/3/09 nas quais o vice-prefeito aponta para a organização de referendo, mesmo não tendo sido aprovado ainda o projeto reenviado à Câmara pelo prefeito. Ambas Referendo - Prefeitura e TRE tratam da consulta popular sobre Pontal do Estaleiro e Executivo - Prefeitura e TRE estudam processo da consulta popular tratam do processo a ser organizado pela Prefeitura e da viabilidade de parceria junto ao Tribunal Regional Eleitoral. Um dia após a aprovação do projeto prevendo a consulta pública, na Câmara, a Prefeitura divulga notícia em que destaca a “*criação de um modelo novo para a cidade debater e a prefeitura cumprir a sua parte*” e que “*pela primeira vez no país, o Executivo Municipal, e não a Justiça Eleitoral, organizará uma consulta popular*.” Há ênfase constante em toda organização da consulta na “*participação da população*” que é possível nas decisões políticas de Porto Alegre.

Sobre o **Fato 3** (aprovação da consulta popular) é publicada matéria onde a prefeitura anuncia detalhes sobre a consulta pública, votada e aprovada pelo Legislativo.

Em relação ao **Fato 4** (desistência dos empreendedores), duas notícias foram publicadas. A notícia Consulta Popular - Fortunati defende em nota oficial consultas à população (14/04/09) apresenta o vice-prefeito José Fortunati que defende a realização de consultas públicas de modo mais abrangente, contrapõe-se a opiniões que deslegitimam o modelo de consulta e rebate opiniões e polêmica externadas na mídia sobre o assunto. Em nota oficial se defende dos ataques afirmando que a consulta popular representa respeito à opinião dos cidadãos e exemplifica com a "tradição de Porto Alegre em demonstrar participação dos cidadãos independente do voto obrigatório", como ocorre na eleição do Conselho Tutelar e no Orçamento Participativo. A parceria entre a Prefeitura e o TRE se mantém na utilização do modelo facultativo de voto.

A matéria Executivo - Fogaça sanciona consulta popular ao Pontal do Estaleiro (30/04/09) corresponde a respostas do Executivo em decorrência da carta de desistência do empreendedor em construir edifícios residenciais e divulga a decisão de sancionar a realização da consulta pública pelo Comitê Gestor.

Sem dúvida, o **Fato 5** (Consulta Popular) provocou o maior número de notícias que abordaram aspectos de organização da consulta pública, número de participantes e urnas disponíveis para votação, mas aproveitaram para salientar a competência do proponente (prefeito José Fogaça) e do responsável pela organização (vice-prefeito José Fortunati) entre as Frentes do *Não* e do *Sim*. Como não se tratava de um referendo e sim de uma consulta pública, a participação do TRE se deu apenas no empréstimo das urnas, mas o tribunal foi citado em 12 notícias oriundas do Executivo junto a outras instituições como a Câmara Municipal, Conselho Tutelar e Procempa (criou o *software* para a Consulta).

Os procedimentos e informações sobre a consulta foram amplamente divulgados: funcionários públicos do Município trabalharam como mesários; 89 locais de votação que reagruparam as zonas eleitorais da cidade, listas de eleitores. O resultado da votação foi publicado em 23/08/09 com o título "Pontal do Estaleiro - Porto-alegrenses decidem pelo *NÃO* na Consulta Pública." Na matéria são atribuídos elogios ao processo e ao sucesso da consulta, tais como: "primeiro município brasileiro a realizar uma consulta pública para decidir sobre um tema urbano", "grande vitória da democracia e da participação", "processo exitoso."

4. Os limites da comunicação pública

Ao enfocarmos a participação dos meios de comunicação na representação política contemporânea buscamos no presente artigo analisar como a esfera política fez *accountability* (prestou contas) sobre seus atos por meio das notícias publicadas nos *sites* da Câmara de e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A visibilidade obtida nestes espaços permite identificar um tipo de *accountability* nas notícias produzidas pela esfera política controladas pelos próprios políticos que priorizam temáticas e, em alguns casos, decisões que tomam.

A análise sobre as notícias da Câmara em relação ao **Fato 1** na primeira fase da polêmica do projeto do Pontal do Estaleiro indica visibilidade à temática em nove notícias. A prestação de contas da esfera política para com a sociedade, neste período, ocorre com a divulgação dos procedimentos burocráticos de votação do projeto pelos vereadores (transparência quanto aos procedimentos), mas não sobre a natureza do projeto. Nos dias de votação, a *accountability* se deu na demonstração e visibilidade aos argumentos do debate. A matéria de 11/11/08 sob o título "Votação - Orla: Pontal do Estaleiro deverá ser votado amanhã" menciona os pareceres oficiais da CCJ que aprova e da Cefor que reprovava. Mesmo citando vereadores que defendem o projeto, não há esclarecimentos de outros trâmites legais pelos quais o projeto passou. No caso do vereador Alceu Brasinha (PTB), poucas matérias o citaram como um dos co-autores do projeto e também proponentes do mesmo dentro da Câmara. Esse qualifica o contexto dos argumentos de defesa do projeto por este vereador.

Pelas notícias da esfera política, tem-se a dimensão do clima de disputa jurídica do projeto e de movimentos de *accountability* social para controle e interferência na esfera política. Isso se nota na notícia "Estaleiro: Justiça nega liminar e mantém votação do projeto do Pontal do Estaleiro" (11/11/08). Uma das estratégias de ativação da *accountability* social é a manifestação de *accountability* legal pela mobilização social de instituições da esfera pública, o que ocorre com o encaminhamento de liminar na Justiça da Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente Natural (Agapan) contra a votação do projeto, segundo apontam Peruzzotti e Smulovitz (2001, p.45-46).

A aparição desse tipo de organizações implica um fenômeno novo que introduz uma nova forma de politização que não se centra em demandas distributivas. Agora os funcionários públicos também têm que lidar com uma multiplicidade de atores que não funcionam necessariamente de maneira coordenada, que os exigem não somente que justifiquem publicamente suas ações como também que os atores públicos se ajustem a procedimentos corretos.

A pressão da sociedade dentro da esfera política ocorre no dia da votação e 10 notícias publicadas em 12/11/08 informam o andamento da sessão na Câmara e sobre a votação do

projeto. As informações desse dia indicam níveis de *accountability horizontal*, quando vereadores debatem e expõem razões em uma disputa argumentativa. Os atores políticos nesses momentos discutem e colocam em visibilidade detalhes das relações políticas internas, de como um vê as ações e estratégias políticas do outro, num processo de vigilância mútua. A *accountability* social se percebe na divisão das galerias da Câmara e no acesso a manifestantes contra e a favor do projeto ("Pontal do Estaleiro - Pontal: Câmara distribuirá senhas para acesso ao Plenário") em 12/11/2008). Esse ambiente abriga trocas argumentativas e elementos racionais sobre a temática e visibilidade a posicionamentos que, a longo prazo, podem substanciar um processo de *accountability* vertical, na hora dos eleitores terem acesso a posicionamentos de candidatos para votar. Há uma grande mistura de diferentes atores no dia da votação, políticos ou sociais, consistindo numa arena de debate da esfera política.

Essa visibilidade alcança considerável teor de transparência na representação (MANIN, 1995) e arma formas de controle da corrupção uma vez que os atores políticos que votam e assumem posições estão expostos durante a escolha que culmina na tomada de decisão na esfera política. Os nomes dos políticos que votaram contra ou favor do projeto do Pontal do Estaleiro informam quais posições assumiram e como a Câmara, ao aprovar por 20 votos a 14 o projeto, se posicionou em relação ao assunto diante da sociedade. A avaliação pode ocorrer já na movimentação da mobilização social nas próprias galerias da Câmara.

A 2ª fase (**Fato 2**) da polêmica na esfera política passou por preponderante *accountability* social da esfera pública, organizada e instituída para os processos dentro do Legislativo através do Fórum de Entidades e cujos argumentos dos atores sociais mobilizados neste fórum aparecem em audiência pública chamada pela Câmara. Duas notícias desse período se referem à nova audiência pública sobre a temática, realizada em março de 2009 ("Pauta - Audiência pública discute hoje novo projeto do Pontal", de 05/03/2009; e "Audiência pública - Pontal: novo projeto também não encontra consenso", de 06/03/09). Outra é sobre a instalação do espaço de debate aberto à sociedade no ano de 2009 para a 2ª revisão do PDDUA ("Institucional - Fórum de Entidades deverá iniciar atividades na próxima semana", de 04/03/2009). A relação entre as três notícias se dá no entrelaçamento da realização da audiência e da pressão que os movimentos sociais exerceram contra o projeto. Enquadramentos de desacordo entre vários argumentos pró e contra edifícios residenciais no terreno apontam aprofundamento de dissenso entre Câmara, Legislativo e atores sociais.

A audiência pública concentra movimentos de *accountability* social conjugados com movimentos de *accountability* horizontal. Atores sociais se manifestaram sobre os atos da esfera política e atores políticos se manifestaram sobre os atos e posições de colegas

vereadores. A *accountability* social dos movimentos de bairro (como do representante da Amachap Filipe Oliveira) defenderam o interesse de cidadãos afastados das arenas institucionalizadas de debate, como moradores retirados de lotes próximos a orla, da Vila Cai Cai. Outros moradores de Porto Alegre sem vínculos com movimentos sociais também expuseram opiniões e perspectivas (YOUNG, 2006), como o cidadão que se disse preocupado com o turismo da capital dos gaúchos e defendeu a inovação que o projeto traria a cidade.

Na *accountability* horizontal, questões que permearam toda a polêmica foram novamente discutidas publicamente entre os vereadores. O movimento de prestação de contas entre os atores da esfera política colocou em visibilidade divisão e discussão embasada entre conteúdos pró e contra o projeto. Dos vereadores favoráveis às edificações, veio à tona o crescimento de Porto Alegre, o fato de o terreno ser uma propriedade privada e que a população estava tendo a possibilidade de ser ouvida. Os vereadores contrários novamente argumentaram que o projeto afrontava o Estatuto das Cidades e a Lei Orgânica do Município, que a Câmara cedia às pressões da especulação imobiliária e defenderam a elaboração de um projeto que estabelecesse regras urbanísticas para toda a orla do Guaíba.

Na 3ª fase (**Fato 3**) teve a votação do projeto enviado pelo Executivo em sessão plenária chamada em caráter de urgência na Câmara, no dia 16/03/09. Na ocasião houve movimentos de *accountability* horizontal e vertical, com algumas diferenciações no que define essencialmente a *accountability* vertical. Doze notícias informaram o andamento da sessão iniciada no início da tarde até a aprovação do projeto pelos vereadores à noite. A *accountability* horizontal novamente recebeu grande visibilidade na troca argumentativa entre os vereadores, bastante acirrada e polêmica por se referir à votação do projeto. As críticas dos políticos contrários se dirigiram ao andamento na Câmara e à validade dos procedimentos pelos quais o projeto passou. Os vereadores favoráveis defenderam os encaminhamentos. As trocas argumentativas foram publicadas nas notícias de forma direta entre os vereadores de um lado e do outro. A *accountability* vertical ocorre na votação, só que diferentemente dos eleitores elegerem políticos, são os vereadores que aprovam ou vetam projeto de emenda a uma Lei Complementar. Na sessão plenária de 16/03/09 foram postas em votação emendas ao projeto, o projeto, a realização da consulta pública e como seria feita. Ademais, esse controle ocorre pela tentativa de barrar a votação nos pedidos da oposição para que a sessão fosse adiada. Ressalta-se que os vereadores mais uma vez trocaram argumentos, mesmo que os atos já estivessem numa etapa procedimental de tomada de decisão.

A 4ª fase (**Fato 4**) abriga a última matéria relacionada ao projeto publicada no site da Câmara e o caráter de prestação de contas foi social, uma vez que tratava das metas do Fórum

de Entidades ("Plano Diretor - Fórum quer PDDUA que evite destruição do patrimônio", 09/04/09). Não há notícia nesse período sobre a desistência do empreendedor em construir residenciais, mesmo se tratando de um fato diretamente relacionado à polêmica que havia movimentado todo o Legislativo e as sessões da Câmara dias atrás.

A *accountability* ocorrida nas notícias publicadas no *site* da Prefeitura teve forte visibilidade aos atores políticos que organizaram e realizaram a consulta popular, também referida como consulta pública. Assim, são notáveis altos níveis de visibilidade ao prefeito José Fogaça (PMDB) e ao vice-prefeito José Fortunati (PDT), especialmente na 5ª fase da polêmica com a publicação de 10 notícias. A 4ª fase apresenta o enquadramento de argumentos do prefeito e vice-prefeito defendendo a realização da consulta pública das críticas do empreendedor que após a desistência dos residenciais passou a questionar juridicamente a validade do processo de consulta ("Consulta Popular - Fortunati defende em nota oficial consultas à população", de 14/04/09, e "Executivo - Fogaça sanciona consulta popular ao Pontal do Estaleiro", de 30/04/09). Afere-se que a *accountability* política, neste caso, não se encaixa satisfatoriamente nos três tipos de *accountability* discutidos. O que ocorre é a prestação de contas referente à estruturação de um mecanismo de manifestação da vontade popular na qual os atos de dois políticos se destacam preponderantemente na esfera política. A visibilidade destes atos é expandida pela esfera midiática e na esfera pública.

O mecanismo da consulta começou a ser formulado, a partir das informações publicadas no *site* da Prefeitura, já na 1ª fase da polêmica ("Executivo - Fogaça quer ouvir a cidade sobre projeto do Pontal", em 14/11/2008). Na 2ª fase, a ação da esfera política protagonizada pelo Executivo avança, quando prefeito e vice-prefeito articulam a organização da consulta pública embora a sua realização não tenha ainda sido aprovada na Câmara.

Assim, a consulta pública foi elemento de propaganda para o Executivo da 1ª a 5ª fase como um processo "inovador", ainda mais em função da possibilidade de uso da internet na votação, o que acabou não se concretizando. Outros atributos a Porto Alegre e a realização da consulta permearam as notícias referentes ao projeto do Pontal do Estaleiro, tais como "*criação de um modelo novo para a cidade debater e a prefeitura cumprir a sua parte*", "*pela primeira vez no país, o Executivo Municipal, e não a Justiça Eleitoral, organizará uma consulta popular*", "*ênfase na participação da população*", "*a cidade mais uma vez respeita a tradição dos porto-alegrenses em ajudar a definir o futuro do município*", etc.

5. Considerações Finais

Conclui-se que os movimentos de *accountability* da esfera política variaram com os limites impostos pelos interesses dos poderes Executivo e Legislativo. Pelo site da Câmara se detectou movimentos de *accountability* horizontal, vertical e social, sendo que em uma única notícia, por exemplo, foi possível acompanhar os três tipos de prestação de contas operando juntos através da exposição de diferentes argumentos e diversificados atores sociais e políticos. Já as notícias do site da Prefeitura serviram prioritariamente à visibilidade dos dois principais atores políticos do Executivo, o prefeito e o vice-prefeito. Suas ações e opiniões sobre o projeto do Pontal do Estaleiro, nesse sentido, se resumiram à proposição e organização da consulta pública. A representação, portanto, foi mais diversificada nas notícias da Câmara de Vereadores do que nas da Prefeitura Municipal.

A mobilização social em torno do Pontal do Estaleiro aponta para seus próprios limites na relação com o Legislativo e o Executivo e suas respectivas impermeabilidades. Por outro lado, é essa mobilização social que permite que o *Não* vença, mesmo com um número pífio de votantes em relação ao número de eleitores existentes na cidade. Os limites do Executivo estavam na disputa simbólica com o próprio Legislativo. Conquistada a consulta, pode se restringir à organização mínima para o funcionamento. Ao transformar um referendo em consulta pública, o investimento público no debate fica reduzido, a disputa publicitária é desnecessária e as campanhas possuem a dimensão da capacidade financeira e de repercussão das instituições. Por fim, o Legislativo parece dar por encerradas suas atividades ao aprovar a Consulta como se o processo de representação dos interesses da cidade tivesse sido finalizado.

Referências Bibliográficas

- ALSINA, Miquel R. **A Construção da Notícia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- GOMES, Wilson. **As transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- HENN, Ronaldo. **Os fluxos da notícia**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.
- LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MAIA, Rousiley (coord.). **Mídia e deliberação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. **Eleições e representação**. Lua Nova, n. 67, 2006, p.105-138.
- MANIN, Bernard. **Metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 95, 1995, pp. 6-33.
- O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, 1998, pp. 27 – 54.

PERUZZOTTI, Enrique; Catalina, SMULOVITZ. Accountability social: la outra cara del poder. In: E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2001, pp. 23-52. 2001.

PORTO, Mauro. **Televisão e Política no Brasil: a Rede Globo e as interpretações da audiência**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

YOUNG, Iris. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, n. 67, 2006, p. 139-190

WEBER, Maria Helena. Visibilidade e credibilidade: tensões da comunicação política. In: CASTRO, Maria Ceres; MAIA, Rousiley (orgs.). **Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.117-136.

NOTAS

ⁱ A cronografia dos principais fatos relacionados ao Debate sobre o Pontal do Estaleiro pode ser assim organizada:

- Março de 2005 – Em quinto leilão, o terreno é vendido para a empresa SVB Participações e Empreendimentos.
- Maio de 2006 – O prefeito José Fogaça (PMDB) recebe o presidente da SVB, Saul Boff, o diretor do Grupo Maggi, Fischel Baril, e o arquiteto Jorge Debiagi. É apresentado esboço de projeto para o terreno do Pontal do Estaleiro.
- 13/09/2006 – SBV pede à SPM alteração no regime urbanístico da área. Alega “ajustes legais” para construir edifícios residenciais.
- 15/09/2006 – A secretária da Cauge distribui expediente às secretarias municipais explicando que “é solicitado diretrizes ao empreendimento” e lembra que incide sobre a área a LC 270, “que através de PL deverá ser alterada.”
- 10/10/06 – SPM emite parecer ressaltando necessidade de modificações na lei para atingir os objetivos do empreendimento. O parecer elenca itens que posteriormente integrarão o projeto votado pelo Legislativo em 2008.
- Abril de 2008 – Vereador Brasinha (PTB) é o primeiro a assinar lista de 17 vereadores que pede a alteração da LC 470 do PDDUA, relacionada à viabilização do projeto Pontal do Estaleiro.
- Agosto de 2008 – O IAB/RS divulga “Manifestação aos Vereadores” e expõe contrariedade com a forma pela qual o assunto é tratado. Alerta para “alteração de regulamentação urbana” e “uso intenso da área à revelia de estudo criterioso.”
- 06/08/08 – 1ª audiência pública na Câmara sobre o oprojeto Pontal do Estaleiro. Há forte rechaço público ao projeto.
- 27/09/08 – Dia marcado por ações de protestos simultâneos de grupos a favor e contra o projeto do Pontal, na Avenida Diário de Notícias (entre a Fundação Iberê Camargo e o BarraShopping Sul).
- Novembro de 2008 – 1ª votação e aprovação ao projeto na Câmara. Manifestantes acenam com dinheiro, chamando os vereadores de “vendidos”. Ministério Público abre investigação sobre suposta distribuição de propina a vereadores.
- Dezembro de 2008 – Prefeito José Fogaça (PMDB) veta o projeto aprovado pela Câmara.
- Janeiro de 2009 – João Carlos Nedel (PP) protocola na Câmara regime de urgência na análise projeto encaminhado pelo prefeito Fogaça. A matéria é igual a que foi aprovada, só determina referendo (sugerido pelos vereadores em 2008).
- Janeiro de 2009 – Investigação do Ministério Público é arquivada por falta de provas.
- Fevereiro de 2009 – Vereadores se dividem em articulações para manter ou derrubar o veto do prefeito Fogaça.
- 05/03/09 – Audiência pública sobre o novo projeto reenviado pelo Executivo e discussão do artigo prevendo referendo para ouvir a população. Galerias lotadas com manifestações contra o projeto (maioria) e a favor.
- 15/03/09 – 2ª votação do projeto em regime de urgência na Câmara, sendo aprovado por 23 a 10 votos. Uma emenda muda o referendo para consulta popular e outra amplia para 60 m a faixa livre entre a margem do Guaíba e as construções.
- 16/03/09 – Emenda de Valter Nagelstein (PMDB) reduz o alcance da consulta popular proposta por Fogaça no projeto de lei que remeteu à Câmara para viabilizar o projeto do Pontal.

-
- 08/04/09 – Empreendedor desiste de construir estruturas residenciais. Carta de desistência é publicada na imprensa.
 - Maio de 2009 – O movimento comunitário em defesa da orla se divide. Alguns ativistas querem o boicote à consulta por deslocar o foco do debate sobre toda a orla. Outros querem votar pelo “Não”, mesmo não sabendo o que será perguntado.
 - 23/08/2009 – Previsão de realização da consulta popular sobre o projeto do Pontal do Estaleiro. (*Fontes: site do Já, disponível em <http://www.jornalja.com.br>, arquivos acessados em 18/06/09, às 9h. Jornais Correio do Povo e Zero Hora (edições de janeiro, março e fevereiro de 2009), site da Câmara de Vereadores, endereço <http://www.camarapoa.rs.gov.br>.*)

ⁱⁱ Este tema faz parte de pesquisa de mestrado sobre o Debate Público em torno do Pontal do estaleiro, em Porto Alegre, que resulta em consulta pública.

ⁱⁱⁱ Referência originada do módulo II do Seminário Integrado de Comunicação Política, ministrado por Mauro Porto no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da UFRGS, em dezembro de 2009.