

# PRESTAÇÃO DE CONTAS E PROPAGANDA: A PERSUASÃO PARA CONSTRUIR AS MARAVILHAS DO GOVERNO

Marcos Antônio Striquer Soares

## 1.- Introdução

Os dispositivos constitucionais que tratam da propaganda dos órgãos públicos no Brasil têm sido interpretados de modo literal, permitindo uma conclusão muito pobre quanto às possibilidades de sua exploração. Há uma convicção generalizada de que o elemento que não pode ser veiculado nessa propaganda é a promoção pessoal. Respeitado este limite, na prática dos nossos órgãos públicos, quase tudo acaba permitido. A proibição da promoção pessoal, por si só, não é suficiente para impedir o abuso na utilização da propaganda. As autoridades fazem propaganda paga, pelo Poder Público, muitas vezes a título de prestação de contas à comunidade. Logicamente evitam a promoção pessoal, mas utilizam artifícios publicitários que permitem vários outros benefícios à autoridade responsável pela publicidade e ao grupo governista. Apresentam as maravilhas de seu governo a título de prestação de contas, tudo pago pelo contribuinte.

Essa prática deve, contudo, ser coibida, para melhorar a qualidade de nossa democracia. Neste trabalho nos ocuparemos dessa prática de “prestação de contas” por meio da propaganda do governo. Analisando a propaganda como instrumento de persuasão e o modelo de Estado totalitário, ser-nos-á possível obter conclusões abalizadas quanto à exploração da propaganda pelos órgãos públicos.

## 2.- A propaganda como instrumento de persuasão

Os meios de comunicação de massa proporcionaram, a partir do início do século XX, novas possibilidades de comunicação entre o povo e o governo. Esta comunicação foi incrementada de tal modo que reuniões e comícios foram substituídos por palanque eletrônico. A propaganda tem sido utilizada para comunicar algo ao povo. Veiculada pelos meios de comunicação de massa, potencializou suas possibilidades de atingir os objetivos pretendidos. A propaganda e os meios de comunicação de massa como instrumentos de governo ainda não foram suficientemente esclarecidos e os governantes os utilizam como instrumentos de manipulação, de condução do povo, podendo ser aproveitados, em conjunto com outros instrumentos, até mesmo como instrumentos de dominação.

Encontramos a origem da palavra propaganda no Dicionário de Comunicação de Rabaça e Barbosa<sup>1</sup>:

[...] a palavra *propaganda* é gerúndio do lat. *Propagare* ('multiplicar', por reprodução ou por geração, 'estender, propagar'), e foi introduzida nas línguas modernas pela Igreja Católica, com a bula papal *Congregatio de Propaganda Fide* e com a fundação da Congregação da Propaganda, pelo Papa Clemente VIII, em 1597. O conceito de *propaganda* esteve essencialmente ligado a um sentido eclesiástico até o séc. 19, quando adquiriu também significado político (continuando a designar o ato de disseminar ideologias, de incutir uma idéia, uma crença na mente alheia).

Ainda quanto à origem da palavra, Armando Sant'Anna esclarece:

Propaganda é definida como a propagação de princípios e teorias. [...] Deriva do latim *propagare*, que significa reproduzir por meio de mergulhia, ou seja, enterrar o rebento de uma planta no solo. *Propagare*, por sua vez, deriva de *pangere*, que quer dizer enterrar, mergulhar, plantar. Seria então a propagação de doutrinas religiosas ou princípios políticos de algum partido.

---

<sup>1</sup> Carlos Alberto Rabaça; Gustavo Barbosa, *Dicionário de comunicação*, 3ª ed., São Paulo, Ática, 1998, p. 481.

Em seguida o autor chega a conclusões apropriadas para o significado do termo, em virtude de suas origens: “Vemos, pois, que a palavra [...] propaganda compreende a idéia de implantar, de incluir uma idéia, uma crença na mente alheia”<sup>2</sup>. Vemos, portanto, que em sua origem o termo propaganda encerra intenção persuasiva, vai além da mera divulgação ou informação, tem objetivos bem definidos e busca resultados.

O conceito de propaganda abrange, até hoje, a persuasão e a possibilidade de plantar ou inculcar uma idéia. Analisando o conceito de propaganda, encontramos elementos bastante apropriados em Rafael Sampaio, para quem propaganda pode ser entendida como “a manipulação planejada da comunicação visando, pela persuasão, promover comportamentos em benefício do anunciante que a utiliza”<sup>3</sup>. Por outro lado, a lei 4.680/65, referente ao exercício da profissão de publicitário, em seu artigo 5º, define propaganda como “qualquer forma remunerada de difusão de idéias, mercadorias ou serviços, por parte de um anunciante identificado.” O Código de Ética dos profissionais da propaganda (que rege essa atividade por determinação do art. 17 da lei 4.680/65) conceitua propaganda no seu primeiro dispositivo: “A propaganda é a técnica de criar opinião pública favorável a um determinado produto, serviço, instituição ou idéia, visando orientar o comportamento humano das massas num determinado sentido”.

Para Ricardo Ramos, “a propaganda é uma técnica de comunicação, a *divulgar os benefícios de um produto, de um serviço ou de uma idéia*, e que para sua expressão se vale das artes e de algumas ciências”<sup>4</sup>. (Grifo nosso). A propaganda, porém, busca, sempre, algum tipo de benefício para o anunciante. Entendê-la como meio de *divulgar os benefícios* de algo pressupõe algum grau de persuasão; “o objetivo primordial da comunicação persuasiva é transmitir informações motivadoras, quer dizer, informações capazes de mobilizar as condutas e as crenças numa direção”<sup>5</sup>.

Quanto à via de comunicação persuasiva, Ferrés<sup>6</sup> lembra que a propaganda pode ser *racional* (é regida pelo pensamento lógico, e atua por argumentação.

<sup>2</sup> Armando Sant’Anna, *Propaganda: teoria, técnica e prática*, 7ª ed., São Paulo, Pioneira, 2002, p. 75.

<sup>3</sup> Rafael Sampaio, *Propaganda de A a Z: como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Campus, 1997, p. 11.

<sup>4</sup> Ricardo Ramos, *Propaganda*, 4ª ed., São Paulo, Global, 1998, p. 10 e 12.

<sup>5</sup> Joan Ferrés, *Televisão sublimar: socializando através de comunicações despercebidas*, trad. Ernani Rosa e Beatriz A. Neves, Porto Alegre, Artmed, 1998, p. 40.

<sup>6</sup> Joan Ferrés, *Televisão sublimar*, p. 59.

Pretende convencer, oferecer razões ou argumentos que levem o persuadido a assumir o ponto de vista do persuasor); ou *emotiva* (é regida pelo pensamento associativo, e não atua por argumentação, mas por transferência. Atua por simples contigüidade, por proximidade, por semelhança, por simultaneidade, por associação emotiva ou simbólica. Pretende seduzir, atrair o receptor pelo fascínio).

Assim, podemos aceitar o significado de *propaganda* nos termos propostos por Ricardo Ramos, mas é preciso adensá-lo com elementos encontrados na lei 4.680/64, no Código de Ética dos profissionais da propaganda e em Rafael Sampaio. Entendemos *propaganda* como uma técnica de comunicação persuasiva, remunerada, com identificação do anunciante, cujo objeto<sup>7</sup> é a divulgação de produtos, serviços ou idéias visando orientar o comportamento humano num determinado sentido; para tanto, isto é, para atingir seu intento, utiliza-se das artes e de algumas ciências<sup>8</sup>.

A propaganda é, portanto, instrumento de comunicação social bastante rico em sua composição, utilizado para informar, simplesmente (mas, com a intenção determinada de fazer com que o destinatário assimile a informação transmitida – ela é persuasiva), ou, até mesmo, para induzir, para conduzir alguém à prática de um comportamento<sup>9</sup>. De qualquer modo, essa técnica de comunicação não pode ser utilizada sem respeitar limites; ela deve respeitar a Constituição<sup>10</sup> e as leis e, especificamente, os

<sup>7</sup> A propaganda sempre divulga algo. O objeto é aquilo que ela divulga (um carro ou uma instituição) e o objetivo é aquilo que ela pretende atingir com a divulgação (a venda do carro ou a promoção da empresa, caracterizadas aqui as propagandas comercial e institucional, respectivamente).

<sup>8</sup> Ainda em Rafael Sampaio (*Propaganda de A a Z*, p. 13), encontramos explicações oportunas: “desenvolveu-se vasta tecnologia sobre propaganda, fazendo uso de diversos ramos do conhecimento humano – como artes plásticas, literatura, cinema, música, dança administração, estatística, sociologia, psicologia etc. – para geração e realização de propaganda eficiente e eficaz. A propaganda é, pois, a mistura de diversos ramos das artes, das ciências e das atividades técnicas, combinados de forma a planejar, criar, desenvolver, produzir e emitir mensagens de caráter comercial.”

<sup>9</sup> Através da propaganda “as empresas podem manter cooperação de seus intermediários, familiarizar seus clientes com o uso dos produtos fabricados, criar imagem de credibilidade, lançar novos produtos, estimular demanda, criar lealdade de marca, enfatizar características dos produtos, entre outros propósitos” (Alexandre Luzzi Las Casas, *Marketing: conceitos, exercícios, casos*, 3ª ed., São Paulo, Atlas, 1999, p. 250).

<sup>10</sup>Karl Loewenstein adverte: “Com ‘propaganda’ se suele entender corrientemente el uso de personas, palabras, objetos, símbolos u otras técnicas de representación para conducir, hacia los objetivos de los que la manejan, la mentalidad y la conducta de aquellos a los que va dirigida. Considerada de una forma menos abstracta, la propaganda no es sino una manifestación del poder o una faceta del proceso del poder: es un intento de influir en la libre voluntad del destinatario para que éste se sienta inducido a actuar según las directrices de los que controlan el aparato de propaganda; el grado de coacción psicológica varía según la personalidad de los destinatarios.”(*Teoría de la constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 414). Desse modo, a Constituição é a norma jurídica apropriada para se impor regras à propaganda, limitando sua exploração pelo governo em um regime democrático, mas este assunto será explorado melhor no próximo capítulo deste estudo.

direitos individuais. Embora esse arsenal todo, reunido nesse instrumento denominado propaganda, já não seja utilizado apenas para tornar algo público, também já não pode ser tão perverso a ponto de conduzir os destinos do receptor.

### **3.- O papel da propaganda no totalitarismo**

O regime totalitário avança sobre o indivíduo, dominando-o de tal modo que, numa fase bem avançada de dominação, tudo em sua vida passa a ser subordinado e conduzido pelo governo ou grupo governante. O papel da propaganda é criar e recriar no imaginário popular as idéias pretendidas pelo grupo dominante. Para iniciar este tópico podemos dizer que a propaganda totalitária é própria de um ambiente político específico, ou seja, ela existe em um modelo de Estado específico, em um regime político específico. A propaganda de tendência totalitária, segundo Domenach, “decorre da fusão da ideologia com a política”<sup>11</sup>. Antes de estudá-la é, portanto, necessário entendermos o totalitarismo, regime político em que ela está inserida.

### **4.- O Estado totalitário**

Como exemplo de Estado totalitário<sup>12</sup>, na história recente, a doutrina cita a Rússia estalinista e a Alemanha nazista.

O Estado totalitário caracteriza-se por absorver no seu seio todas as manifestações da vida social e, até mesmo, individual. Nada lhe é

---

<sup>11</sup> Jean-Marie Domenach, *A propaganda política*, 2ª ed., São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1963, p. 20.

<sup>12</sup> O totalitarismo não se confunde com o autoritarismo ou com a ditadura. O *Estado Autoritário* “significa, apenas, que o poder político é exercido por uma minoria contra a vontade da maioria” (Celso Ribeiro Bastos, *Curso de teoria do Estado e Ciência Política*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1989, p. 66). A *ditadura* “tem como elemento característico o fato de estarem unidos na mesma pessoa ou grupo de pessoas os Poderes Executivo e Legislativo, e às vezes também o Poder Judiciário, porém isto raramente” (Darcy Azambuja, *Introdução à ciência política*, 14ª ed., São Paulo, Globo, 2001, p. 224).

estranho. Em tudo se imiscui. Desde o poder político até o econômico e o social, passando pelo exercício das profissões, pela adoção da religião, pelo desenvolvimento cultural e artístico, pela vida familiar, pela organização do lazer do indivíduo e dos seus gostos e preferências em matéria de moda, nada refoge à sua competência<sup>13</sup>.

No moderno Estado totalitário pretende-se subordinar aos objectivos de Estado e colocar ao seu serviço não só a economia, o mercado de trabalho e a actividade profissional, mas também a vida social, os tempos livres, a família, todas as convicções e toda a cultura e os costumes do povo<sup>14</sup>.

Karl Loewenstein<sup>15</sup>, no entanto, adverte: “el concepto ‘totalitario’ debe ser usado com cuidado. Su validez está limitada a aquellas conformaciones del proceso político en las cuales los detentadores del poder imponen a los destinatarios del poder una determinada ideología.” Temos aí dois elementos: uma imposição unilateral de vontade e uma ideologia imposta. O exame das conseqüências da ideologia é dispensável em nosso estudo; importa, sim, aqui, o exame dos instrumentos de imposição unilateral de vontade, imposição unilateral dessa ideologia. Em outra passagem, na mesma página, o autor explica:

[...] el instrumento más importante para imponer la conformidad con los principios ideológicos es el aparato policíaco, omnipresente y omnisciente, que garantiza la seguridad del régimen y acaba con cualquier resistencia potencial. [...] Otro elemento indispensable del ejercicio del dominio es el partido único<sup>16</sup>, que opera no sólo como el

<sup>13</sup> Celso Ribeiro Bastos, *Curso de teoria do Estado e Ciência Política*, p. 66.

<sup>14</sup> Reinhold Zippelius, *Teoria geral do estado*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 371..

<sup>15</sup> Karl Loewenstein, *Teoria de la constitución*, p. 78.

<sup>16</sup> Comentando a circunstância de partido único no Estado Afonso Arinos traz o seguinte comentário: A teoria marxista sustenta que, não sendo o partido senão a expressão concreta, no plano político, da luta de classes, a sua diversidade está condicionada à existência de classes sociais. Desde que, com a implantação da ditadura do proletariado, apenas a classe operária tem atuação política, é natural que só goze de reconhecimento legal o partido que a representa. Esta explicação, porém, não satisfaz, ou, pelo menos, não é completa. Com efeito, outros regimes não-marxistas, e até antimarxistas, como, o nazismo e o fascismo, foram levados, invencivelmente, a adotar a prática do partido único, por injunções, não de uma organização social, mas de uma organização estatal. Parece, assim, fora de dúvida, que o problema do partido único está ligado à forma totalitária do Estado, qualquer que seja o seu ideal social. [...] o partido único é menos um instrumento de afirmação de determinada ideologia – como queria Lênine – do que a força vital de um certo tipo de Estado, o

voluntario aparato policíaco sobre la base más amplia, sino también como el instrumento que dirigido por el Estado servirá para adoctrinar, coordinar e integrar ideológicamente a la comunidad política.

Tratando das técnicas de dominação, Zippelius<sup>17</sup> assevera:

[...] uma importante preocupação do regime totalitário consiste em infiltrar na burocracia estatal e nas organizações sociais, agentes do poder político para, por esta via, os dirigir e controlar. Para este efeito contribui um partido estatal com organização hierárquica e disciplina rigorosa, que se entranha com as suas secções, em todos os âmbitos importantes da organização do Estado e da vida económica, profissional e cultural. Uma polícia secreta do Estado completa o sistema da penetração organizada do aparelho estatal e da sociedade com funcionários do poder político.

O autor ainda acrescenta os seguintes mecanismos do Estado totalitário: a burocracia é ocupada e vigiada por funcionários do partido e agentes de confiança; dispõe de meios técnicos (os meios de comunicação de massa) para uniformização ideológica; serve-se da repressão de potenciais adversários e da disciplina da comunidade política através do medo e do terror. Para Celso Ribeiro Bastos é possível indicar “constantes em todo o totalitarismo: a existência de dogmas cuja validade ninguém pode pôr em causa; uma idéia messiânica de uma pessoa ou de uma classe social; a identificação do partido dominante com a sociedade e um terror organizado por parte do Estado”<sup>18</sup>.

O exercício do poder também ocorre, no totalitarismo, por representantes do povo. A representação popular é, contudo, do tipo simbólico. Explica-nos Maria D’Alva Gil Kinzo<sup>19</sup>:

---

Estado totalitário, qualquer que seja a ideologia em que o mesmo se baseie.” Nas ditaduras – completa o autor – o partido único é um órgão do Estado (Afonso Arinos de Melo Franco, *Curso de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1958, v.1, Teoria Geral, p.152-153).

<sup>17</sup> Reinhold Zippelius, *Teoria geral do estado*, p. 372-373.

<sup>18</sup> Celso Ribeiro Bastos, *Curso de teoria do Estado e Ciência Política*, p. 67.

<sup>19</sup> Maria D’Alva Gil Kinzo, *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*, São Paulo, Edições Símbolo, 1980, p. 27.

[...] do mesmo modo que uma bandeira é um símbolo que representa a nação, pode-se pensar num símbolo que represente a totalidade dos cidadãos que compõem uma nação. Representar o povo, no caso de um líder político, nada mais é do que simbolizar uma abstração como a nação; e na medida em que o povo acredita, o líder político o representa por definição. Esta atividade reduz-se a buscar a aceitação dos seguidores através de técnicas de liderança que explorem elementos de crença não racionais ou emotivos. A representação é um meio de assegurar o poder de um líder sobre seus seguidores. O consentimento destes últimos é em boa parte o produto de técnicas de liderança, de paradas e de uniformes.

Portanto, percebemos, assim, que o líder no totalitarismo é o espelho da nação. Antes, porém, a nação é amoldada conforme as pretensões do líder. O líder é o símbolo maior da nação, o qual foi lenta e previamente plantado no imaginário popular.

## **5.- Propaganda totalitária**

A propaganda totalitária é uma espécie de propaganda política; apresenta-se como técnica de comunicação persuasiva cujo objeto específico é a propagação e a implantação da ideologia do partido dominante (único dentro do Estado), com vistas a



construir a uniformização da ideologia na sociedade, conduzindo os interesses do partido<sup>20</sup>, mediante imposição da vontade das autoridades do partido.

Fiel al principio de un circuito cerrado del poder, los regímenes totalitarios monopolizan completamente, y los regímenes autoritarios en el grado más extenso posible, todos los medios de formación de la opinión pública, entre los que se encuentra en primer lugar la radio. Sólo la radio há hecho posible la dictadura en la moderna sociedad de masas. Los destinatarios del poder recibirán propaganda favorable a los detentadores del poder, y serán privados de la información adversa; se les someterá a un eterno lavado de cerebro consistente en una propaganda científica [...]. La voluntad de la comunidad será fabricada. En las sociedades estatales monolíticas, donde se niega el reconocimiento a las fuerzas pluralistas rivalizando entre ellas, el control sobre el aparato de propaganda sólo podrá ser ejercido de forma concentrada por el Estado<sup>21</sup>.

Desse modo, nos regimes totalitários os meios de comunicação servem para formar e conduzir a opinião pública conforme os interesses e a ideologia do grupo dominante.

---

<sup>20</sup> Do livro *A Minha Luta*, de Adolf Hitler, retiramos as seguintes passagens: “A propaganda devia preceder a organização, conquistando o material humano necessário a esta. [...] Cada movimento deve dividir o material humano conquistado para a causa em dois grandes grupos: partidários e militantes. O dever da propaganda é recrutar partidários, o da organização é conquistar militantes. *Partidário de um movimento é aquele que aceita a sua finalidade; militante, aquele que luta pela mesma.* [...] *Deste modo, a constante preocupação da propaganda deve ser no sentido de conquistar adeptos, ao passo que a organização deve cuidar escrupulosamente de seleccionar, entre os partidários, os lutadores mais eficientes.* [...] *A propaganda trata de impor uma doutrina ao povo inteiro.* [...] *A propaganda estimula a colectividade no sentido de uma idéia, preparando-a para a vitória da mesma.* [...] *O primeiro dever da propaganda consiste em conquistar adeptos para a futura organização; o primeiro dever da organização consiste em conquistar adeptos para a continuação da propaganda. O segundo dever da propaganda é a destruição do actual estado de coisas e a disseminação da nova doutrina, enquanto o segundo dever da organização deve ser a luta pelo poder, a fim de fazer triunfar definitivamente a doutrina.* [...] Por outras palavras: em cada grande movimento destinado a revolucionar o mundo, a propaganda terá, antes de tudo, de divulgar a idéia do mesmo. Incessantemente terá de esclarecer as massas sobre as novas idéias, atri-las para as suas fileiras ou, pelo menos, abalar as suas antigas convicções. Como, porém, a divulgação de uma idéia, isto é, a propaganda, deve possuir uma ‘coluna vertebral’, a doutrina deverá apoiar-se numa sólida organização, a qual deve escolher os seus membros entre os partidários conquistados pela propaganda e crescerá tanto mais rapidamente quanto for mais intensamente promovida. Esta propaganda poderá trabalhar tanto melhor quanto a organização que está por detrás dela for mais forte e mais poderosa.”( *A minha luta*, trad. Jaime de Carvalho e Fernando Ribeiro de Melo, Lisboa, Edições Afrodite, [1976], p. 428 - 431).

<sup>21</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, p. 418.

Ensina Domenach<sup>22</sup>: “[...] ninguém poderia alimentar a pretensão de encerrar a propaganda dentro de certo número de leis funcionais. Ela é polimorfa e dispõe de recursos quase ilimitados”. Apesar disso, o autor apresenta algumas leis observadas na propaganda totalitária: *lei da simplificação* (trata-se de dividir a doutrina e a argumentação em alguns pontos, definindo-os o mais claramente possível. O propagandista tem à disposição uma escala inteira de fórmulas: manifestos, profissões de fé, programas, declarações, catecismos, os quais, em geral sob forma afirmativa, enunciam certo número de proposições em texto conciso e claro); *lei do inimigo único*<sup>23</sup> (uma boa propaganda não visa a mais de um objetivo de cada vez. Trata-se de concentrar o tiro num só alvo durante dado período. Os hitleristas praticaram com perfeição esse método de concentração: aliados aos partidos burgueses e reacionários contra os marxistas, aliados, depois, à direita nacionalista contra os partidos burgueses e, finalmente, ao eliminar os nacionalistas, sempre se arranjaram a fim de terem apenas um inimigo. Os judeus foram os inimigos mais atacados na Alemanha nazista); *lei da ampliação e desfiguração* (É a ampliação exagerada das notícias. Coloca em evidência todas as informações favoráveis aos seus objetivos: a frase casual de um político, a passagem de um avião ou de um navio desconhecidos, transformam-se em provas ameaçadoras<sup>24</sup>. A hábil utilização de citações destacadas do contexto constitui também processo freqüente); *lei de orquestração* (É a infatigável repetição dos temas principais. A repetição pura e simples, entretanto, logo suscitaria o tédio. Ao insistir sobre o tema central deve-se apresentá-lo sob diversos aspectos); *lei de transfusão* (não se deve contradizer frontalmente uma multidão, mas, de início, declarar-se de acordo com ela, acompanhando-a antes de amoldá-la ao escopo visado. A maior preocupação dos técnicos publicitários reside na identificação e na exploração do gosto popular, mesmo naquilo que tem de mais perturbador e absurdo, a fim de adaptar-lhe a publicidade e a apresentação de um produto); *lei de unanimidade e de contágio* (A pressão

<sup>22</sup> Jean-Marie Domenach, *A propaganda política*, p. 50-82.

<sup>23</sup> Em Paula Diehl encontramos a seguinte passagem esclarecedora: “não se deveria ‘dispersar o ódio das massas’, isto é, deveria-se apontar o mínimo de inimigos possível a serem combatidos e apenas um por vez. Assim, evitar-se-ia que as massas se confundissem. Era preciso que se apresentasse um mundo maniqueísta, de fácil compreensão e de idéias simplistas, pois essa massa deveria ser conquistada por ‘seus sentimentos’ e não por sua capacidade de análise. Quanto mais simplista e radical a propaganda, mais seguros os resultados obtidos com ela.” (*Propaganda e persuasão na Alemanha nazista*, São Paulo, Annablume, 1996, p. 86).

<sup>24</sup> “A verdade estará numa citação fatural, enquanto a mentira se baseará em generalizações sem fundamento” (Carlton Clymer Rodee; Totton James Anderson; Carl Quimby Christol, *Introdução à ciência política*, trad. Marina Teles de Menezes, Rio de Janeiro, Agir, 1959, t.2, p. 163).

do grupo social sobre o individual é fator de conformação da opinião pessoal. Decorre desse fato que inúmeras opiniões não passam, na realidade, duma soma de conformismo, e se mantêm apenas por ter o indivíduo a impressão de que a sua opinião é a esposada unanimemente por todos no seu meio. Em conseqüência, será tarefa da propaganda reforçar essa unanimidade e mesmo criá-la artificialmente). Além dessas leis, o autor ainda explica a contrapropaganda, isto é, a propaganda de combate às teses do adversário.

Para Ferrés<sup>25</sup> os políticos preferem a sedução ao convencimento, a emoção ao discurso, pois o discurso explícito ativa a consciência do receptor e dispara os seus mecanismos de defesa. A sedução, pelo contrário, burla os controles da racionalidade. Goebbels, explica Ferrés, pilar da estratégia propagandística nazista, foi paradigma da propaganda oculta, mascarada, do entretenimento transformado em doutrinação. Preferia influenciar através do entretenimento ao invés de fazer propaganda direta, explícita.

O nazismo pode ser visto como um processo de transferência de poder, durante uma época de frustração devida à crise econômica e social, do povo em direção a uma figura carismática. Produz-se, então, um variado jogo de projeções, associações ou transferências: do povo para o líder, do partido, do Estado e da nação para o líder. As insígnias, os hinos, as grandes manifestações, as liturgias nazistas, tudo age como símbolo aglutinador destes processos de transferência<sup>26</sup>. Os elementos distintivos, a águia imperial, a suástica ou cruz gamada, a bandeira vermelha, os uniformes militares, o gesto fascista, o fogo, os monumentos faraônicos (próprios de todo fascismo), as gigantescas concentrações e manifestações, os símbolos em geral são, ao mesmo tempo causa e efeito, expressão e provocação de sentimentos de identificação.

No totalitarismo, a propaganda não serve, apenas, para manter o *status* estabelecido, ou seja, para manter no Poder aqueles que lá se encontram, os quais

<sup>25</sup> Joan Ferrés, *Televisão sublimar*, p. 186 e seguintes.

<sup>26</sup> No livro de Adolf Hitler encontramos passagem onde ele examina até mesmo o horário de assembleias nas quais os indivíduos possuem pontos de vista opostos: “A mesma conferência, o mesmo orador, o mesmo tema, produzem efeitos, às dez horas da manhã, diferentes dos que se pode obter às três horas da tarde ou à noite. [...] Pela manhã e mesmo durante o dia, a força de vontade das pessoas parece resistir melhor, com mais energia, contra a tentativa de se lhes impor uma vontade estranha. À noite, deixam-se vencer mais facilmente pela força dominante de uma vontade forte” (*A minha luta*, p. 349-350).

controlam a maquinaria do Estado. Vai além disso, criando e reproduzindo um ambiente propício.

A propaganda não desempenha apenas uma função estratégica, mas cumpre também um papel fundamental na formação e consolidação do imaginário nacional-socialista. Por isso, ela não pode ser vista como simples instrumento de conversão política. O mundo totalitário se constrói em torno de uma ‘realidade’ artificial caracterizada pela manipulação dos fatos pela abordagem propagandística. Essa ‘realidade’ se desmantela quando confrontada com elementos fora do seu âmbito, ou seja, quando percebida como artificial. A propaganda tem, então, que proteger as frágeis estruturas de sua realidade criada destes elementos externos que a ameaçam permanentemente. Assim, ela funciona como unidade produtora de sentido, construindo um imaginário débil e instável incessantemente alimentado de novos impulsos<sup>27</sup>.

Com isto ela mantém o *status* estabelecido e consolida sua dominação por criar e manter na imaginação do povo a visão de seus desejos.

Por fim, o uso do terror fecha toda e qualquer possibilidade de fuga do sistema totalitário. Paula Diehl, mais uma vez tratando da Alemanha nazista, explica:

Uma das principais características do nacional-socialismo foi o emprego sistemático do terror. O terror tem, nos sistemas totalitários, a função de preencher as lacunas deixadas pela falta de vínculo com a realidade externa a estes sistemas. Neste ponto não se pode dissociar a dualidade terror/propaganda. Manter o sistema sempre em movimento, criando fatos e estados psicológicos que isolem o mundo totalitário do mundo externo é uma das principais funções do terror e da propaganda. Para que isto ocorra, o sistema necessita de indivíduos autômatos que ajam apenas como peças da máquina totalitária. Com o terror, a sociedade é vigiada e ameaçada, enquanto os indivíduos vão sendo isolados uns dos outros até que alcancem a perfeita solidão. Por meio do permanente medo e controle, o terror vai destruindo os laços que unem os indivíduos uns aos outros,

---

<sup>27</sup> Paula Diehl, *Propaganda e persuasão na Alemanha nazista*, p. 83.

eliminando primeiramente as capacidades políticas e, em seguida, as sociais. Assim, é destruída não somente a liberdade, como a sua própria fonte. A sociedade completamente dominada pelo totalitarismo cai então em um estado de anomia, perdendo suas possibilidades criativas e de interação social<sup>28</sup>.

A propaganda no totalitarismo é, portanto, um instrumento de dominação à disposição dos detentores do poder. Não é o único. Ela é utilizada em conjunto com outros (por exemplo, o terror, o partido único), possibilitando a dominação total (da sociedade e do Estado). Ela sozinha não seria suficiente para a dominação total. Ela é apenas parte da maquinaria e será conjugada com outros instrumentos, para ser eficiente.

O tema “propaganda do Estado”, na democracia, não tem sido abordado adequadamente. A rejeição do totalitarismo parece ter levado também à negação da propaganda. Examinando cuidadosamente a propaganda, no entanto, percebemos que ela não foi o totalitarismo, foi apenas um instrumento utilizado por ele. Foi sim um instrumento de dominação, mas sua eficiência dependia de outros instrumentos.

O uso da propaganda pelo Estado na moderna sociedade de massas é inevitável. Isto porquê, numa sociedade de massas, o governo necessita de instrumentos de comunicação de massa. Sendo assim, o Estado democrático precisa encontrar meios de evitar que o uso da propaganda pelos detentores do poder seja desviado para o interesse pessoal ou de um grupo. Nosso problema não é, portanto, proibir a propaganda pelo Estado. O problema é o controle que deve ser feito quando de seu uso.

Uma sociedade democrática não pode abrir mão de limites para o uso da propaganda política, porquanto seu abuso pode levar ao totalitarismo. O ápice do Estado totalitário é atingido por um caminho de sedução, de envolvimento, do povo por sentimentos e não pela razão. Caso a sociedade tolere “pequenos abusos” no uso desse tipo de publicidade, poderá despertar do pesadelo totalitário sem perceber ter adormecido, como ocorreu com os alemães no nazismo.

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 97.

## **6.- A Propaganda dos órgãos públicos não pode ser instrumento de prestação de contas ao povo**

Na doutrina encontramos autores que explicam o § 1º, do art. 37 da Constituição como instrumento de prestação de contas da Administração Pública aos administrados, tornando possível o controle e a fiscalização popular<sup>29</sup>.

Este entendimento, porém, não pode ser mantido. Depois de tudo o que foi visto sobre publicidade e propaganda, essa idéia de prestação de contas por meio de propaganda, por um instrumento que pretende implantar uma idéia na cabeça de alguém, mais parece um caminho para o totalitarismo e está muito distante do ideal democrático.

A exigência de prestação de contas da Administração e o controle e fiscalização popular são próprios do Estado Democrático de Direito, ainda mais em uma democracia do tipo participativo. Isso, porém, não é viabilizado por propaganda. Isso pode realizar-se por publicações e comunicações sem caráter persuasivo, como decorrência do princípio da publicidade e das regras de publicidade. A publicidade, enquanto princípio, contém a exigência genérica de publicidade dos comportamentos, das atividades, do Estado. Significa que tudo o que diga respeito ao Estado exige publicidade, e a ausência desta é exceção encontrada na própria Constituição. Nessas condições, a publicidade impõe que as informações referentes à Administração Pública e às funções públicas fiquem à disposição do administrado para fiscalizá-las e controlá-las. A idéia de publicidade como princípio também impõe a criação de regras jurídicas, que tornem obrigatória a publicação ou comunicação (formas de publicidade) dos comportamentos dos órgãos públicos, o que proporciona, entre outras coisas, densidade semântica ao princípio.

A publicidade enquanto regra jurídica, por seu turno, impõe ao Estado a publicação ou comunicação de seus comportamentos ou atividades. Nela também é possível encontrar a exigência de publicidade como mecanismo de prestação de contas, pois o cidadão diretamente envolvido com essa publicação ou comunicação terá elementos em mãos para efetivar controle da Administração. Investigando as regras jurídicas,

---

<sup>29</sup> Adriana Aparecida Storoz Mathias dos Santos, Publicidade institucional e eleições, p. 44; Adilson Abreu Dallari, Divulgação das atividades da Administração Pública, p. 245.

encontraremos o quê, como, quando e onde a Administração Pública deve levar a conhecimento do povo, para efetivação da democracia participativa.

Imaginar a propaganda como instrumento de prestação de contas, entretanto, é aceitar que o povo seja conduzido pelos grupos que dominam os cargos públicos. Conforme Loewenstein, anteriormente citado, “sólo la radio ha hecho posible la dictadura en la moderna sociedad de masas. Los destinatarios del poder recibirán propaganda favorable a los detentadores del poder, y serán privados de la información adversa”<sup>30</sup>. A propaganda é técnica de comunicação social e, como técnica de persuasão, pode ser utilizada (e será, certamente, se isto não for coibido) para moldar a convicção dos cidadãos conforme os interesses do grupo governante, para conduzir o povo a manifestar-se ou, no mínimo, opinar, conforme os interesses do grupo governante.

A propaganda totalitária dá credibilidade a esse argumento. O regime totalitário levou ao extremo essa dominação. Lançou mão da propaganda para moldar o imaginário popular. No regime democrático não se imagina a propaganda moldando o querer popular, mas ela pode servir para atingir interesses estranhos ao interesse público. Não chegará a propiciar a dominação atingida no totalitarismo, mas pode propiciar vantagens ao grupo governista, burlando o princípio da impessoalidade.

A prestação de contas veiculada por meio de propaganda nunca irá atacar as mazelas dos governantes, mas apenas demonstrar seus méritos. Isto não é prestação de contas. Se aceitarmos que essa idéia é viável devemos ter como condição de validade, de tal prestação de contas, a contrapropaganda, ou seja, devemos ter como indispensável ao funcionamento do regime democrático que o Estado financie a veiculação de propaganda de oposição ao governo constituído. Esta idéia, porém, é tão absurda quanto imaginar que propaganda possa veicular prestação de contas.

---

<sup>30</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, p. 418.

**BIBLIOGRAFIA**

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 14.ed. São Paulo: Globo, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DALLARI, Adilson Abreu. Divulgação das atividades da administração pública: publicidade administrativa e propaganda pessoal. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v.24, n.98, p.245-247, 1991.

DIEHL, Paula. *Propaganda e persuasão na Alemanha nazista*. São Paulo: Annablume, 1996.

DOMENACH, Jean-Marie. *A propaganda política*. 2.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1963.

FERRÉS, Joan. *Televisão subliminar: socializando através de comunicações despercebidas*. Tradução por Ernani Rosa e Beatriz A. Neves. Porto Alegre : Artmed, 1998.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958. v.1: Teoria Geral.

GIL KINZO, Maria D'Alva. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.

HITLER, Adolf. *A minha luta*. Tradução por Jaime de Carvalho e Fernando Ribeiro de Melo. Lisboa: Edições Afrodite, [1976].

LAS CASAS, Alexandre Luzzi. *Marketing: conceitos, exercícios, casos*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2.ed. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA Gustavo. *Dicionário de comunicação*. 3.ed. São Paulo: Ática, 1998.

RAMOS, Ricardo. *Propaganda*. 4.ed. São Paulo: Global, 1998. (Contato Imediato).

RODEE, Carlton Clymer; ANDERSON, Totton James; CHRISTOL, Carl Quimby. *Introdução à ciência política*. Tradução por Marina Teles de Menezes. Rio de Janeiro: Agir, 1959. t.2

SAMPAIO, Rafael. *Propaganda de A a Z: como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso*. 5.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.



SANT'ANNA, Armando. *Propaganda: teoria, técnica e prática*. 7.ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

SANTOS, Adriana Aparecida Storoz Mathias. Publicidade institucional e eleições. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n.45, p.44, jul./set. 2002.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.