



GESTÃO DA  
COMUNICAÇÃO  
PÚBLICA:

# ESTUDOS DO ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SÉRIE PESQUISAS

  
ABC Pública  
*Editorial*

  
SBAP  
Sociedade Brasileira de Administração Pública



**GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA:**

**ESTUDOS DO  
ENCONTRO BRASILEIRO  
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Organização:  
Leandro Peters Heringer, Jorge Duarte e Kárita Sena

**SÉRIE PESQUISA**

G393 Gestão da comunicação pública: estudos do Encontro Brasileiro de Administração Pública. / Leandro Peters Heringer, Jorge Duarte, Kárita Sena (organizadores). - [E-book: um arquivo em PDF]. - Brasília: ABCPública Editorial ; Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2023.

124p. : il. Collor. - (Série Pesquisa).

ISBN: 978-65-00-62717-6

1. Administração Pública. 2. Encontro Brasileiro de Administração Pública. 3. Comunicação governamental. 4. Comunicação pública. 5. Comunicação organizacional. 6. Marketing digital. 7. Pandemia e comunicação digital. I. Heringer, Leandro Peters. II. Duarte, Jorge. III. Sena, Kárita.

CDU:35:316.77

**Elaboração da Ficha Catalográfica:**

Johnny Rodrigues Barbosa  
Bibliotecário-Documentalista  
CRB-15/626



Copyright ABCPública  
Todos os direitos desta publicação são reservados à ABCPública  
Associação Brasileira de Comunicação Pública

## **Ficha Técnica**

**Organizadores:** Leandro Peters Heringer, Jorge Duarte e Kárita Sena

**Capa, Projeto Gráfico e Diagramação:** Bonach Comunicação

## **ABCPública – Associação Brasileira de Comunicação Pública**

**Presidente:** Cláudia Lemos

**Vice-Presidente de Gestão e Parcerias:** Ana Cristina Rosa

**Vice-Presidente de Comunicação:** Alessandra Lessa

**Vice-Presidente de Coordenação Regional:** Armando Medeiros de Faria

**Vice-Presidente de Relações com o Associado:** Fernanda Sartor

**Vice-Presidente de Relações Acadêmicas:** Jorge Duarte

**Vice-Presidente de Relações Legislativas e Governamentais:** Lincoln Macário

## **SBAP – Sociedade Brasileira de Administração Pública**

**Presidente:** Caio César de Medeiros Costa **(UnB)**

**Diretora Vice-Presidente:** Cláudia Souza Passador **(USP)**

**Diretor de Administração e Finanças:** Daniel Matos Caldeira **(CGU)**

**Diretor de Relações Institucionais:** Eduardo José Grin **(FGV)**

**Diretora de Relações Internacionais:** Maria Alejandra Nicolas **(UNILA)**

**Diretor de Publicações:** Marcelo Marchesini da Costa **(Prefeitura de São Paulo)**

**Diretor de Eventos:** Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento **(UFMG)**

**Diretora de Comunicação:** Liliane Magalhães Girardin Pimentel Furtado **(UFF)**

**Diretor de Fomento, Mobilização e Inovação:** Tesmístocles Murilo de Oliveira Júnior **(CGU)**

# SUMÁRIO

06

## **PREFÁCIO - ABCPÚBLICA**

Cláudia Lemos, presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública

07

## **PREFÁCIO - SBAP**

Caio César de Medeiros-Costa, Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública

08

## **APRESENTAÇÃO**

11

Comunicação Pública, Estado, Relações de Poder e Cidadania, por Silmara Helena Pereira de Paula

27

A Comunicação Pública Como Estratégia de Gestão na Esfera Pública Digital no Contexto da Ciência de Dados, por Leandro Peters Heringer, Rodrigo Baroni De Carvalho e Ramon Silva Leite

45

Marketing Digital e Comunicação Pública Governamental: reflexões e apontamentos para uma agenda de pesquisa, por Kátia Viviane da Silva Vanzini

61

Comunicação Pública nas plataformas de mídias sociais: análise das postagens em perfis de uma prefeitura do Sul de Minas, por José Agnaldo Montesso Júnior e Carla Leila Oliveira Campos

79

Interface entre comunicação pública e comunicação governamental: estudo sobre a divulgação de boletins epidemiológicos de Covid-19 pela administração executiva da cidade mineira de Frutal, por Ariane Lemos

97

Comunicação organizacional em tempos de pandemia: informações e ressignificações na hora do café, por Fabricio Goulart Dos Santos Silva

111

A aplicação da Linguagem Simples na Carta de Serviços de Minas Gerais frente à transformação digital acelerada pela Pandemia, por Amanda Silva Dias

# PREFÁCIO - ABCPÚBLICA

O livro “Gestão da Comunicação Pública: trabalhos no Encontro Brasileiro de Administração Pública” marca um momento significativo: o nascimento do Grupo Temático “Gestão da Comunicação Pública”. A proposição do Grupo foi articulada por membros da Associação Brasileira de Comunicação Pública – ABCPública, interessados em aprofundar o debate na confluência entre os campos da comunicação e da gestão públicas.

Os temas tratados são atuais e úteis: uso de mídias sociais, aplicação da linguagem simples, enfrentamento da Covid pelas administrações municipais, proteção de dados pessoais, comunicação com os servidores públicos durante o trabalho remoto na pandemia, distorções no processo comunicativo estabelecido entre o Estado e os cidadãos.

Organizar os trabalhos apresentados em um livro permite levar a discussão para um público mais amplo. Certamente vai contribuir para difundir as experiências e pesquisas apresentadas, cumprindo uma das principais missões da nossa Associação. Os organizadores são três integrantes da diretoria da ABCPública, Jorge Duarte, vice-presidente de Relações Acadêmicas, Kárita Sena, diretora regional em Mato Grosso do Sul e Leandro Heringer, diretor regional em Minas Gerais. A edição foi feita em conjunto com a Sociedade Brasileira de Administração Pública.

Na mesma linha de trabalhos em parceria, buscando sempre agregar forças, lançamos em 2022, conjuntamente com a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial – Abereje, o livro “Comunicação Pública na prática: depoimentos”, fruto da terceira turma do curso de aperfeiçoamento mantido pelas duas instituições.

Também em 2022, foram lançados os dois volumes da obra “Comunicação pública e cidadania”, editados a partir do I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação, realizado pela ABCPública em parceria com a Universidade Federal de Goiás, Universidade de Brasília, Instituto Federal Goiano, Instituto Federal de Goiás e Fundação RTVE/TV UFG.

Iniciando 2023, inauguramos com este volume o selo ABCPública Editorial, que passa a promover de forma sistemática a divulgação dos avanços na pesquisa e na prática da comunicação pública. Junto com nossa Biblioteca Digital e outros bancos de informações hospedados no site [abcpublica.org.br](http://abcpublica.org.br), são recursos colocados à disposição dos profissionais da área com o objetivo de aperfeiçoar a comunicação a serviço do cidadão e da democracia.

## **Cláudia Lemos**

Presidente da Associação Brasileira de Comunicação Pública – ABCPública

# PREFÁCIO - SBAP

Visando ampliar a socialização do conhecimento e permitir que a temática da comunicação pública ganhe cada vez mais espaço tanto nos debates acadêmicos quanto nas discussões entre práticos, é que a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) em conjunto com a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) traz essa importante obra.

Fruto do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP) esse livro coroa o trabalho zeloso, detalhista e contributivo para a administração pública do país, feito por autores, avaliadores e líderes do Grupo de Trabalho “Gestão da Comunicação Pública”. Foram seis artigos e 1 relato técnico que dialogam diretamente com a temática do IX EBAP “Agenda Governamental de Estado: refletindo proposições para o Brasil”. A amplitude dos debates e principalmente a atualidade dos trabalhos depõem a favor da relevância e da urgência desse livro que a ABCPública, autores e organizadores voluntariamente nos presenteiam.

Aqui são apresentados trabalhos que analisam a comunicação pública nos diferentes níveis da federação e versam sobre temáticas diversas do processo comunicativo entre Administração Pública e os cidadãos. Esse livro se caracteriza como uma obra de primeira necessidade não somente para acadêmicos estudiosos do tema, mas também para gestores e servidores públicos que buscam fortalecer a gestão pública e ampliar a geração de valor público, a partir das *práticas de comunicação que favoreçam a transparência, a prestação de contas, o amplo acesso aos serviços públicos, o diálogo e a participação nas decisões*. Ao apresentar tais mecanismos como cópia de parte dos propósitos da ABCPública, o intento é chamar a atenção para como esse livro se soma a outras iniciativas que a associação tem feito para promover a comunicação com foco no cidadão e saudar esse propósito tão caro em momentos de ataque à democracia e de episódios de falta de transparência como os que temos vivenciado recentemente em nosso país.

Na condição de presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública me sinto grato e feliz por essa parceria e principalmente por através desse livro ampliarmos a visibilidade dessa temática, o que certamente suscitará ainda mais debates sobre a comunicação pública e o seu relevante papel.

Por fim, convido a leitura, ao debate e coloco a SBAP como um espaço sempre aberto para iniciativas como essa que sem a menor dúvida trazem uma grande contribuição para a administração pública brasileira.

Boa leitura

**Caio César de Medeiros-Costa**

Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública

# APRESENTAÇÃO

É com grande prazer que apresentamos a obra “Gestão da Comunicação Pública: trabalhos no Encontro Brasileiro de Administração Pública”. A publicação é fruto do inédito Grupo de Trabalho inaugurado no IX Encontro Brasileiro de Administração Pública<sup>1</sup> Ebap.

Uma parceria da Associação Brasileira de Comunicação Pública – ABCPública com a Sociedade Brasileira de Administração Pública – SBAP, este livro busca fomentar os artigos e relatos técnicos apresentados e discutidos no GT. Isso porque a edição de 2022 do EBAP permitiu ampliar uma agenda de pesquisa e relatos técnicos que aproximam Administração Pública e Comunicação Pública, focos das duas entidades parceiras nesta obra.

São temas que trazem para discussão questões relevantes como as relações de poder e os desafios para uma comunicação estatal mais democrática e dialógica, tratados por Silmara Helena Pereira de Paula no artigo “Comunicação Pública, Estado, Relações de Poder e Cidadania”.

Outra importante abordagem trazida na obra é a intersecção entre Gestão de Relacionamento com o Cidadão e análise de dados para o processo decisório na Administração Pública. É o que propõem Leandro Peters Heringer, Rodrigo Baroni de Carvalho e Ramon Silva Leite em “A Comunicação Pública como estratégia de gestão na esfera pública digital no contexto da Ciência de Dados”.

Kátia Viviane da Silva Vanzini dialoga no mesmo sentido acerca das possibilidades que se abrem no digital com foco no cidadão. No artigo “Marketing Digital e Comunicação Pública Governamental: reflexões e apontamentos para uma agenda de pesquisa”, a autora propõe uma reflexão sobre a possível utilização do marketing digital com vistas ao Direito à Informação e à Comunicação.

Ainda no contexto do ciberespaço, esta obra apresenta o artigo “Comunicação Pública nas plataformas de mídias sociais: análise das postagens em perfis de uma prefeitura do Sul de Minas”, de autoria de José Agnaldo Montesso Júnior e Carla Leila Oliveira Campos. O texto identifica pontos que seguem na contramão de princípios básicos da Comunicação Pública.

---

<sup>1</sup> Evento realizado de forma virtual e presencial, na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (SP), entre 5 e 7 de outubro de 2022.

Essa realidade também não foi ignorada por Ariane Lemos. Em “Interface entre Comunicação Pública e Comunicação Governamental: estudo sobre a divulgação de Boletins Epidemiológicos de covid-19 pela Administração Executiva da cidade mineira de Frutal”, a autora verifica usos da Comunicação Governamental e Comunicação Pública e ainda aponta para um baixo estímulo à cultura participativa nas decisões políticas no corpus analisado.

Já o relato técnico “Comunicação Organizacional em tempos de pandemia: informações e ressignificações Na Hora Do Café”, Fabricio Goulart dos Santos Silva, vai apresentar a alternativa criada pela equipe de comunicação interna da Fundação João Pinheiro (FJP), durante o trabalho remoto devido à covid-19. O autor faz um detalhamento da newsletter, sua elaboração e recepção neste período tão desafiador.

Finalizando a obra, temos o relato “A aplicação da Linguagem Simples na Carta de Serviços de Minas Gerais frente à transformação digital acelerada pela Pandemia”, de Amanda Silva Dias, Augusto César Sousa de Melo, Clarissa Nascimento Duarte, Eider Max de Oliveira Gontijo e Giovanna Nogueira Machado Schffer. O texto apresenta uma experiência de elaboração de um guia sobre Linguagem Simples na gestão pública e aspectos do desenvolvimento de uma rede de simplificação para servidoras e servidores públicos em Minas Gerais.

Assim, esta obra traz sete artigos que interseccionam diferentes temas, mas com o escopo comum de relacionar gestão da comunicação e administração públicas, com foco no cidadão. Esperamos com este livro contribuir para novas abordagens investigativas e experiências práticas que favoreçam a comunicação para a democracia e a cidadania, condições sem as quais se torna impossível falar em Comunicação Pública.

Os organizadores



# COMUNICAÇÃO PÚBLICA, ESTADO, RELAÇÕES DE PODER E CIDADANIA

Silmara Helena Pereira de Paula





## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a comunicação de Estado sob a perspectiva da comunicação pública e explicitar alguns dos desafios impostos às instituições para a construção de uma relação mais dialógica e democrática com a sociedade. Considerando os estudos de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, o texto retoma o debate em torno dos conceitos de comunicação governamental, estatal, pública e política e suas interfaces com o cidadão e os estudos sobre deliberação, democracia e representatividade. Para tanto, se utiliza da teoria crítica proposta por Robert Craig analisando as distorções e desigualdades do processo comunicativo estabelecido entre o cidadão e o Estado.

**Palavras-chave:** comunicação pública; comunicação governamental; comunicação política; patrimonialismo; democracia; representatividade.

## INTRODUÇÃO

Há desafios postos à comunicação das instituições públicas na atualidade que exigem uma definitiva mudança de postura e atuação diante da sociedade. Esses desafios envolvem o enfrentamento de uma conjuntura social complexa, de múltiplos atores, que tornam a comunicação estatal mais uma entre tantas vozes na esfera pública a chamar a atenção dos indivíduos<sup>2</sup>, além dos avanços no entendimento da sociedade de que o Estado precisa adotar a transparência como princípio e ser capaz de ouvir e dialogar com os cidadãos sobre seus anseios e reivindicações.

O artigo parte do princípio de que há uma dificuldade de aproximação entre o Poder Público e o cidadão por meio da comunicação. E por quê? Para tentar responder a essa questão são sugeridas seis hipóteses que serão confrontadas com análises, estudos e teorias ao longo do texto.

São elas: a comunicação estatal no Brasil é historicamente reconhecida como instrumento de propaganda política; a delimitação das “fronteiras” entre comunicação pública, estatal, governamental e política ainda é nebulosa e pouco compreendida; a prática profissional está focada em uma cultura de transmissão de informação e não de diálogo

---

<sup>2</sup> Segundo Heloíza Matos (2009) “esfera pública é um conjunto de espaços físicos e imateriais em que os agentes sociais podem efetivar sua participação no processo de comunicação pública”. (MATOS, Heloíza, Comunicação Pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 1ª ed. 2ª reimp. São Paulo, Editora Atlas: 2009).

com os públicos de interesse das organizações; o cidadão é tratado como receptor e não como sujeito da ação comunicativa do Estado; política é uma área de conflitos e disputas de interesse que afetam a comunicação estatal e há uma crise de representatividade na democracia liberal que afeta a credibilidade das instituições e de seus representantes.

## PROCESSO METODOLÓGICO

Começamos a destrinchar esses assuntos, a partir de uma ampla pesquisa bibliográfica que recupera os estudos sobre comunicação pública, estatal, governamental e política de pesquisadores brasileiros e estrangeiros entre os quais Pierre Zémor, Heloíza Matos, Jorge Duarte, Elizabeth Brandão, Maria José de Oliveira e Marina Koçouski. Ela consta da primeira parte do artigo, intitulada: *Afinal, de que comunicação estamos falando?*

Na segunda parte, o texto discute quem é o cidadão na comunicação pública e como o patrimonialismo e as desigualdades sociais, econômicas e cognitivas enfrentadas pelos indivíduos na esfera pública afetam as condições de participação nos espaços de debate e deliberação e a execução de políticas públicas voltadas essencialmente ao atendimento de interesses coletivos. Neste contexto, retoma o trabalho de Sérgio Buarque de Holanda e traz as análises de William Gamson como contraponto à ideia de que o indivíduo é incapaz de entender e interpretar a realidade. Também indica, na perspectiva dos estudos de Ivone Oliveira e Maria Paula, a insuficiência do modelo informacional de comunicação praticado pelas organizações.

Ao final escrutina a abordagem feita por autores como Luiz Martins da Silva, Luís Felipe Miguel, Jacques Gerstlé, Chantal Mouffe e Rousiley Maia sobre transparência, relações de poder e representatividade no sistema democrático.

## AFINAL DE QUE COMUNICAÇÃO ESTAMOS FALANDO?

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos cidadãos o direito à informação e determinou ao Estado a obrigação de dar transparência a seus atos<sup>3</sup>. Definiu em seu artigo 37 os princípios inerentes à administração pública, entre os quais, o da publicidade e o da impessoalidade, assim como três tipos de sistema de comunicação: o estatal, o privado e o público.

---

<sup>3</sup> A Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Essa perspectiva trazida no bojo da nova Lei obrigou o Estado a aproximar a sua comunicação, “historicamente marcada pelo viés da propaganda política” da comunicação pública (BRANDÃO, 2009) visto que a partir desse momento foram amplificadas as exigências por mais transparência nos assuntos de Estado. No entanto, a mudança de posicionamento, ainda que concreta, não foi suficiente para suprimir completamente das instituições públicas práticas comunicacionais marcadas pelo personalismo e pelos excessivos investimentos em publicidade, muitas vezes, com o único e exclusivo objetivo de fortalecer a imagem de governos e de seus representantes. A constatação coaduna com a primeira hipótese apontada no artigo sobre um dos desafios da comunicação estatal.

Em tese de 1989, na qual analisa a comunicação no período do governo do presidente Médici, a professora e doutora Heloíza Matos já demonstrava como a comunicação estatal e a comunicação política se misturaram e serviram como instrumento de sustentação do regime, “por meio de estratégias bem pensadas de marketing e de propaganda”.

Matos (1989) aponta para um conceito de comunicação política “entendida, de forma ampla, como o conjunto de manifestações de poder e influência que caracterizam as relações entre Estado, sociedade civil e os meios de comunicação”.

A partir dessas reflexões a autora indica algumas das características da comunicação política, tendo o cuidado de evitar generalizações. Ela afirma:

[...] as interações entre Estado e Sociedade, mediadas por relações interpessoais, institucionais ou meios de comunicação social, serão comunicações políticas quando influírem na direção e sentido das decisões que contribuem para a estabilização, desequilíbrio ou mudanças no sistema político”. [...] mas “um canal de televisão estatal não é, permanentemente um veículo de comunicação política”. (MATOS, 1989, p.17).

Para Bucci (2009), no entanto, a confusão entre comunicação estatal e comunicação política, prossegue. Ele classifica essa simbiose, revelada por Matos, como uma “tradição perversa” que ainda permanece muito presente nas instituições. Ele salienta: “[...] instituições públicas que operam a comunicação social [...] vêm atuando como pequenas máquinas de propaganda a serviço das autoridades do Poder Executivo”. (BUCCI, 2009, p. 192)

# E COMO DIFERENCIAR A COMUNICAÇÃO DE ESTADO E DE GOVERNO DA PROPAGANDA POLÍTICA?

Monteiro (2009, p. 38) explica essa diferença ao definir o conceito de comunicação governamental: “é aquela praticada pelo governo, visando à prestação de contas, ao estímulo ao engajamento da população nas políticas adotadas e ao reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social”. Nesta condição, afirma a professora Elisabeth Brandão, a comunicação governamental também avança para uma relação mais democrática com a sociedade e o cidadão, “sendo entendida como comunicação pública” (BRANDÃO, 2009, p.5)

Em seus estudos, Miola e Marques (2017) apontam o que chamam de “inconsistências” no conceito de comunicação pública, entretanto, reconhecem a importância estratégica da comunicação estatal e o seu potencial de fortalecimento do processo democrático. Os autores tratam da comunicação de Estado em duas dimensões – a democrática-normativa, que envolve prestação de contas, transparência e estímulo à participação e a estratégica – considerada como comunicação institucional direcionada à construção da imagem da organização.

Ainda que a definição do conceito de comunicação pública siga em debate e, portanto, para alguns estudiosos, seja um “conceito em construção” (Monteiro apud Kucinski, 2009, p.xii) é possível, na avaliação de Brandão (2009), apreender um consenso entre os pesquisadores sobre o tema: “comunicação pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao governo”. (BRANDÃO, 2009, p. 15)

A comunicação pública se trata então de “um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (Brandão, 2009, p.9). Matos (2003 apud MONTEIRO, 2009, p. 37) segue a mesma linha: “é um processo de comunicação instaurado na esfera pública que engloba o Estado, o Governo e a Sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do País”. Já Oliveira (2012) avança e afirma existir uma interface entre comunicação organizacional e comunicação pública à medida que aquela também se aproxima do interesse público, do exercício democrático e da cidadania.

Em sua Carta Deontológica da Comunicação Pública Pierre Zémor afirma que:

A comunicação pública inclui toda a comunicação efetuada por agentes que trabalham em instituições públicas, empresas ou estabelecimentos com missão de interesse público, ou ainda por qualquer outra pessoa que cumpra especificações emitidas por uma instituição pública. (ZÉMOR, 2008, apud KOÇOUSKI, 2012, p. 77).

Para Barros e Bernardes (2011), porém, há uma incompatibilidade entre comunicação estatal e comunicação pública. Eles apontam três características que reforçam o argumento: o foco excessivo na transmissão de informação; o caráter ideológico e o patrimonialismo persistente na estrutura do Estado brasileiro. O modelo informacional e o patrimonialismo são hipóteses também aventadas nessa reflexão como obstáculos à prática de uma comunicação mais democrática. Ambos os assuntos serão abordados em tópicos posteriores com a inclusão de outros elementos.

Os dois autores minimizam as críticas em relação à comunicação feita pelo Poder Legislativo, mas ainda tratam a ideia de transformar a comunicação estatal em comunicação pública como “estratégia” que serve apenas para “legitimar a atividade por um Estado que não quer ser confundido com aquele que existiu em outras épocas no país, notadamente, na época da ditadura militar”. (BARROS; BERNARDES, 2011, p.13).

## INFORMAÇÃO VERSUS DIÁLOGO

Se a aproximação entre comunicação estatal e comunicação política, como podemos apreender, distorce os princípios (ou o que deveriam ser) da comunicação estatal aproximando-a de uma atuação voltada ao convencimento do público, por meio da propaganda, e da preocupação excessiva com a transmissão de informação através dos meios de comunicação, prioritariamente, a adoção do diálogo como princípio parece aproximá-la da comunicação pública.

Oliveira e Paula (2008) em estudo sobre a comunicação nas organizações apontam para a insuficiência da cultura informacional como estratégia para alcançar o cidadão. As pesquisadoras sugerem a superação do paradigma clássico/informacional e a adoção do que chamam de modelo de interação comunicacional dialógica. Nesse modelo, a organização “integra a sociedade e é um dos seus atores” e, portanto, precisa “interagir com eles”. A análise se aplica ainda com mais ênfase às instituições de Estado, considerando as suas características estritamente públicas.

Duarte (2009) faz uma distinção objetiva entre diálogo e informação. O autor afirma que a informação “é base primária do conhecimento”, mas não pode (e nem deve) incorporar o todo da comunicação. “Informação é elemento básico e essencial da comunicação, mas não o único” (DUARTE, 2009, p. 62).

Duarte, M. (2009) sugere a aplicação do modelo educativo de Paulo Freire no processo de comunicação pública como forma de possibilitar a autonomia do cidadão:

Comunicação é a coparticipação dos sujeitos no ato de pensar [...] [ela] implica uma reciprocidade que não pode ser rompida [...] comunicação é diálogo na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados. Paulo Freire (1971 apud DUARTE, 2009, p.98).

## AFINAL, “VOCÊ SABE COM QUEM ESTÁ FALANDO”?

Essa pergunta talvez seja a representação mais característica das relações que se estabelece no Brasil, inclusive, no âmbito do Estado. Sérgio Buarque de Holanda (1936; 1947; 1955 [1995]) afirma que esse tipo de comportamento que supervaloriza as relações pessoais em detrimento das leis e da organização social é típico da formação do Estado brasileiro, marcada pelo patrimonialismo.

Para Holanda (1995), a impessoalidade nunca foi um traço do comportamento dos brasileiros e os limites entre a família e o Estado ou entre o que é público e particular nunca ficaram muito claros.

O patrimonialismo na visão de Barros e Bernardes (2011) é uma condição impeditiva para aproximação da comunicação estatal da comunicação pública e os dois ainda reforçam com mais ênfase essa visão agregando à atuação estatal uma prática com características personalistas e autoritárias. Quer dizer, a comunicação finge ser pública, se disfarça de comunicação democrática e faz acreditar que defende interesses de fato públicos. [...] decisões são tomadas “em nome do povo”, “pelo povo” [...] mas “trata-se de projetos que passam a compor a burocracia da administração pública [...] de cunho assistencialista, paternalista e, muitas vezes, populistas e autoritários.” (BARROS; BERNARDES, 2011, p. 13-14). O cidadão torna-se “público-alvo” e não sujeito do processo comunicativo. Nessa condição, a comunicação estatal se coloca no papel de “emissor” e o cidadão de “receptor” da mensagem, repetindo o modelo de Lasswell, e se afastando da possibilidade de uma comunicação mais interativa<sup>4</sup>.

Duarte (2009) faz um excelente contraponto ao definir o que pode ser considerado comunicação pública:

<sup>4</sup> Cientista político que desenvolveu um modelo de comunicação que estabelece, entre outros aspectos, a ideia do emissor e do receptor com papéis bem definidos no processo comunicativo, sem reciprocidade.

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. (DUARTE, 2009, p. 61).

## MAS QUEM É ESSE CIDADÃO? COM QUEM ESTAMOS FALANDO, AFINAL?

Para Monteiro (2009, p.41) “na comunicação pública o receptor é a um só tempo: cliente, consumidor, contribuinte, eleitor, em suma: cidadão”. Para Matos (2009, p. 52), “a comunicação pública exige a participação da sociedade e de seus segmentos. Não apenas como receptores da comunicação do governo e de seus poderes, mas também como produtores ativos do processo”.

No entanto, o cidadão vive em uma sociedade complexa e desigual cuja participação nos espaços de decisão e deliberação está associada as suas condições sociais, econômicas e cognitivas, cuja “existência física não é o bastante para garantir a existência midiática” (DUARTE, M, 2009, p. 105).

Para Oliveira e Paula (2008, p.10), as infindáveis possibilidades de interação e comunicação aumentaram as exigências dos cidadãos em relação às instituições e organizações e também os questionamentos sobre a representatividade no sistema democrático, apontamento que corrobora com a hipótese lançada sobre as relações do cidadão com a democracia na atualidade.

Para Zémor (1995, p.3) a relação entre cidadão e Estado não é simples. Diz ele: “[...] Na verdade, é a característica ativa do receptor que estabelece a comunicação. A passividade pressupõe um distanciamento ou uma fascinação frente à autoridade do emissor público”.

Para que a ideia do cidadão-receptor seja superada, a comunicação estatal precisa assumir um papel efetivo no processo de democratização da informação, de educação e de aumento do capital comunicacional dos indivíduos, a partir do reconhecimento das desigualdades que impedem o acesso igualitário aos meios e às formas de informação e comunicação. “[...] seu objetivo [da comunicação pública] além de informar, é qualificar o cidadão para exercer seu poder de voz, de voto e de veto nas questões que dizem respeito à coletividade.” (MONTEIRO, 2009, p.40). “O problema é que as pessoas que mais precisam de informação em geral são as que têm menos acesso aos mecanismos de

transmissão e orientação ou possuem mais dificuldade de compreensão de seu significado” (DUARTE, 2009, p. 67).

Matos (2009, p. 53) aponta: “Um cidadão que não acredita ter direito a se expressar, que não valoriza o que tem a dizer e que se sente incapaz de comunicar isso adequadamente aos outros dificilmente terá condições de integrar a rede social de comunicação pública”.

As diferenças na compreensão dos indivíduos sobre a realidade e até mesmo sobre seu papel no processo comunicativo não deve supor que eles sejam incapazes de entender ou interpretar a realidade. William Gamson (2011) conta sobre suas observações ao reunir um grupo de cinco adultos negros norte-americanos na cidade de Boston para uma discussão sobre temas políticos. O autor afirma: “as pessoas não são tão passivas; as pessoas não são tão estúpidas e as pessoas negociam com as mensagens da mídia de maneira complexa que varia de uma questão para outra”.

Gamson (2011) faz críticas a maneira como as ciências sociais abordam a questão do público assim como as instituições públicas que sempre conferem mais atenção “à incapacidade linguística e cognitiva dos trabalhadores”. O fato é que os indivíduos na esfera pública assumem papéis diversos e também negociam e interpelam as instituições. É o que aponta o professor Marcos André Costa corroborando com a análise de Gamson ao definir o que chama de públicos de interesse das instituições em vez de público-alvo<sup>5</sup>. Ele foi um dos que colaborou na definição do conceito em momento no qual se discutia a política de comunicação da Petrobrás<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> O professor Marcos André Costa apresentou a definição de públicos de interesse durante a aula sobre **Mensuração da Comunicação na área pública** ministrada em 17 de julho de 2021 no Programa Avançado em Comunicação Pública coordenado pela Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) e a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública). Texto original: *Petrobras study of publics: a step towards achieving the company's strategic vision for 2020*. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13563281111156862/full/html>.

<sup>6</sup> PETROBRÁS. **Definição de públicos de interesse**. “Públicos de interesse são grupos de indivíduos e/ou organizações com questões e/ou necessidades comuns de caráter social, político, econômico, ambiental ou cultural que estabelecem ou podem estabelecer relações com a Petrobrás (ou qualquer outra organização) e são capazes de influenciar – ou ser influenciados por – atividades, negócios e/ ou a reputação da organização. A partir desse mapeamento, promovemos práticas contínuas de comunicação e relacionamento para cada um dos públicos”. Disponível em <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/publicos-de-interesse/>.



## AFINAL, DE QUE DEMOCRACIA ESTAMOS FALANDO?

A comunicação estatal se desenvolve e atua em relação direta com o mundo da política. E o mundo da política se estabelece a partir de conflitos e interesses que muitas vezes afetam o trabalho das assessorias de comunicação nos órgãos públicos.

Episódios recentes demonstram como a influência de gestores de ocasião pode ser nefasta à comunicação pública. Após a eleição de Jair Bolsonaro (sem partido) em 2018 deu-se início a um ataque sem precedentes à Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Além de episódios de censura, o governo ameaça privatizar a empresa.

Na Carta de Conjuntura da Comunicação Pública, a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública) resume a situação: “o cenário da comunicação pública no primeiro semestre de 2021 permanece com ameaças e padrão de intolerância ao trabalho jornalístico, censura na Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e dificuldades crescentes no acesso à informação”.

No relatório do Direito à Comunicação no Brasil (2019), o Coletivo Intevozes escancara a intervenção autoritária do atual governo na EBC. Sob o título: *Comunicação Pública perto do fim*, a organização, que tem como bandeira a democratização da comunicação no Brasil, aponta para a institucionalização da censura e da adoção de um modelo patrimonialista de gestão da TV pública, que visa atender exclusivamente aos interesses de Bolsonaro e não da sociedade. Isso fica mais explícito com a interferência direta do governo na pauta da EBC, proibindo o uso de palavras como “golpe” e “ditadura”, já que o Presidente e seus assessores não consideram a tomada de poder dos militares em 1964 com o golpe, mas como Revolução e defendem a comemoração da data<sup>7</sup>.

Os ataques à autonomia da EBC, entretanto, se aprofundaram no governo Bolsonaro, mas foram iniciados ainda durante o governo Michel Temer, logo após a deposição da presidenta Dilma Rousseff. Uma das primeiras medidas de Temer foi acabar com o mandato do presidente da EBC e dissolver o conselho curador, responsável por avaliar e garantir que a programação atendesse, de fato, aos interesses do cidadão.

Do ponto de vista do cidadão, a ameaça de controle à comunicação estatal por agentes do governo coloca em risco a transparência das informações.

---

<sup>7</sup> A data a que se refere o texto do Intevozes é 31 de março de 1964 – dia em que marca a tomada do poder pelos militares no Brasil e a instauração da ditadura.

É próprio da República a transparência. E essa é a razão para que um Estado democrático tenha de manter em suas rotinas a publicização de tudo o que é feito com o dinheiro público; de tudo o que é de interesse público e de tudo o que possa afetar o bem público e o patrimônio público. (SILVA, 2009, p. 180).

Maia (2008, p. 167) discute a questão da publicidade em dois sentidos: o fraco, quando apenas faz uma oposição ao segredo; e ao forte, quando “diz respeito às normas que regulam o diálogo e a negociação dos entendimentos em público (juízo público)”, mas salienta que a “visibilidade midiática” não significa aumento do potencial de deliberação. Isso nos aponta mais uma vez para a limitação do modelo de comunicação estatal que opta prioritariamente pela publicização de seus atos através da mídia, ignorando outras possibilidades de comunicação com o público, inclusive, aquelas que conduzem a maior interação entre o poder constituído e o cidadão. Tanto é que a autora trabalha com a concepção de <sup>8</sup>“públicos fortes” e “públicos fracos”.

Já Miguel (2014) trata a questão da representação no espaço democrático como um território em disputa. Para o autor o que está em jogo são os interesses, não as perspectivas. Gerstlé (2005) arremata: *“Las desigualdades en el acceso al conocimiento, y le lenguaje es una de las condiciones, se prolongan en desigualdades para la adquisición de competencia política, es decir de la oportunidad de ejercer el poder”*.

Haswani cita Charaudeau (2012, p. 63) para mostrar como o discurso do Estado exerce poder sobre a sociedade. “Toda instância de poder, quer queira, quer não, exerce um poder de fato sobre o outro”. Mouffe aponta a necessidade de se rever a ideia de consenso (sem conflito) na democracia liberal.

## CONCLUSÃO

O processo de democratização e o avanço das redes sociais, entre outros fatores, transformou o espaço público de debate e deliberação. As relações na esfera pública tornaram-se mais complexas e disputadas. Nesse contexto, a comunicação estatal não é a única e nem a principal voz. E o cidadão, ainda que de forma limitada, também conquistou a possibilidade de expressar-se.

---

<sup>8</sup> Para autora, público forte diz respeito àqueles grupos representantes do centro do sistema político e às elites; e público fraco é o sujeito da opinião pública. (MAIA, 2008, p. 179)

A ampliação dos espaços de “fala”, porém, não significou maior capacidade de alguns indivíduos de influir no debate de temas de interesse públicos. As desigualdades continuam latentes e presentes na sociedade o que exige o aprofundamento das reflexões sobre a representatividade – peça-chave do questionamento de parte dos cidadãos sobre a validade da democracia.

A comunicação estatal não pode ignorar essa realidade.

Mais do que isso: ao observar a análise dos autores sobre o processo histórico que forjou a comunicação estatal no Brasil, é possível afirmar que a consolidação de uma comunicação estatal mais próxima dos valores da comunicação pública é condição necessária para a consolidação da democracia.

As demais hipóteses formuladas como desafios à comunicação estatal ganharam respaldo nos estudos dos pesquisadores, ainda que careçam de aprofundamento.

Neste contexto, ousou estabelecer aqui algumas funções que considero, a partir das concepções propostas no artigo, como fundamentais para uma comunicação estatal que se proponha democrática e dialógica:

FUNÇÃO	IDEIA CENTRAL
<b>OUVIR</b>	Aprenda a escutar cuidadosamente. “As pessoas não são como lembra Giddens (1996 apud Gamson, 2011) “tolos culturais ou estruturais.”
<b>INFORMAR</b>	“[...] Necessidade de o Estado produzir permanentemente informações de natureza jornalística para a população, assegurando para a mesma as informações sobre os “fatos” do governo que por ventura não se tenha garantia de que a mídia tradicional se interessaria por eles”. ( SILVA, 2009, p. 181)
<b>PUBLICIZAR</b>	“[...] quanto mais democrática uma república, mais visível seria a coisa pública e menos opaco o poder dos governos e do Estado, podendo-se desse escalonamento lógico deduzir-se que há uma relação proporcional entre Democracia e Publicidade [...]”. (SILVA, 2009, p. 186)
<b>DIALOGAR</b>	“[...] Comunicação em seu significado mais pleno [...] se realiza plenamente na perspectiva interativa e dialógica, quando se oferece aos interlocutores a possibilidade de participar ativamente dos processos que os afetam.” (DUARTE, 2009, p. 63)
<b>EMPODERAR</b>	“[...] comunicação pública é política de inclusão informacional. [...] é política de democratização do saber. (MATOS, 2009, p.56).

## FONTES

ABC PÚBLICA. Carta de Conjuntura da Comunicação Pública nº 3. A ABC Pública analisa a comunicação pública no Brasil no primeiro semestre de 2021. Publicada em 12/07/2021. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/carta-de-conjuntura-da-comunicacao-publica-numero-3>.

BARROS, Antônio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. **Comunicação pública e liberdade de informação: condições básicas para as mídias legislativas**. Trabalho apresentado GT 1: Comunicação e Democracia no VI Encontro ComPolítica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 13 a 15 de abril de 2011. Disponível em <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Cristiane-Brum.pdf>.

COLETIVO INTERVOZES. **Relatório do Direito à Comunicação 2019**. Disponível em <https://intervozes.org.br/publicacoes/relatorio-direito-a-comunicacao-no-brasil-2019/>

CRAIG, Robert. Capítulo 5. Unidade 2. Communication Theory as a Field. In: **Theorizing Communication. Reading Across Traditions**. Los Angeles: Sage, 2007 p 63-98.

DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 1ª ed., 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de Comunicação Pública**. In DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: Estado, Sociedade, Mercado e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. BUCCI, Eugênio. **Caso Radiobrás: o compromisso com a verdade no jornalismo de uma empresa pública**. IN: DUARTE, Jorge (ORG). **Comunicação Pública: Estado, Sociedade, Mercado e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. DUARTE, Jorge. **Instrumentos de Comunicação Pública**. IN: DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: Estado, Sociedade, Mercado e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. DUARTE, Márcia Yukiko Matsuuchi. **Comunicação e Cidadania**. IN: DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: Estado, Sociedade, Mercado e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009

\_\_\_\_\_. MATOS, Heloíza. **Comunicação pública, esfera pública e capital social**. IN: DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: Estado, Sociedade, Mercado e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. MONTEIRO, Graça França. **A singularidade da comunicação pública**. IN: DUARTE, Jorge (Org). **Comunicação Pública: Estado, Sociedade, Mercado e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_SILVA, Luiz Martins. **Publicidade do poder, poder da publicidade**. IN: DUARTE, Jorge (Org). Comunicação Pública: Estado, Sociedade, Mercado e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.

GAMSON, William. Capítulo 1 – Consciência Política IN: **Falando de Política**. Coleção: Comunicação e Mobilização Social. Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques. Autêntica Editora, 2011.

GERSTLÉ, Jacques. Capítulo 1 – Concepciones teóricas contrastadas. IN: **La comunicación política**. Traducción de Hernán Soto. Santiago: LOM Ediciones, 2005, p. 15-42.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia: Problemas&Perspectivas**. Capítulo 4- Visibilidade Midiática e Deliberação Pública. São Paulo. Paulus Editora: 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As raízes do Brasil**. 27ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

JIMENEZ, Leonarda Garcia. La teoría de la comunicación como matriz práctica para la resolución de conflictos. Artículo fue escrito durante uma estancia de investigación em la Universidad de Colorado subvencionada por la Fundacion Séneca (Murcia, Espanha) desde enero a abril de 2013. Disponível em [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_art-text&pid=S0188-252X2015000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0188-252X2015000100003).

MAIA, Rousiley C. M. **Visibilidade Midiática e deliberação pública**. IN: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. Comunicação e democracia: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008, p. 163-194.

MATOS, Heloíza. **Modos de olhar: o discurso autoritário no Brasil (1969-1974): O noticiário da primeira página na imprensa e a propaganda governamental na televisão**. 176 fls. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Departamento de Comunicação e Artes da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, 1989.

MATOS, Heloíza (Org). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

\_\_\_\_HASWANI, Mariângela. O discurso obscuro das Leis. IN: MATOS, Heloíza (Org). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

\_\_\_\_KOÇOUSKI, Marina. **Comunicação Pública: construindo um conceito**. IN: MATOS, Heloíza (Org). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

\_\_\_\_OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação Organizacional e comunicação pú-**

**blica: Interações, convergências e conflitos em ações voltadas à saúde pública.** IN: MATOS, Heloíza (Org). Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Da autorização à advocacy. In: **Democracia e representação: territórios em disputa.** São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 239–268.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Marques. **Por uma definição de comunicação pública: Tipologias e experiências brasileiras.** Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho (GT) Comunicação Pública e Institucional do IV Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI ComPolítica) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, de 10 a 12 de maio de 2017. Disponível em [http://compolitica.org/novo/anais/2017\\_MIOLA-MARQUES.pdf](http://compolitica.org/novo/anais/2017_MIOLA-MARQUES.pdf).

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. P.11–26. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015/1763>

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PAULA, Maria Aparecida. **O que é comunicação estratégica nas organizações?** 2ª edição. São Paulo: Paulus, 2008.

PETROBRÁS. **Definição de públicos de interesse.** Disponível em <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/publicos-de-interesse/>.

ZÉMOR, Pierre. Capítulo 1- O campo da Comunicação Pública. Tradução: Prof. Dra. Elizabeth Pazito Brandão IN: La Communication Publique. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.



## AUTORA:

### **Silmara Helena Pereira de Paula**

✔ Jornalista, articulista do Observatório da Comunicação Institucional (OCI), autora do livro *Comunicação Pública Governamental: Aprender para Transformar* e co-autora do *Guia da Comunicação Pública*, editado pela Aberje e ABC Pública. Pós-graduada em Docência do Ensino Superior pelo Senac-SP e em Filosofia pela PUC-RS. Mais de 25 anos de experiência profissional, sendo 20 dedicados a comunicação no setor público. Atuou na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e ocupou cargos de gestão nas Prefeituras de Suzano, onde foi responsável pela implementação da primeira Secretaria de Comunicação do Município, e de São José dos Campos, onde foi diretora de Publicidade. Formada pela Universidade de Mogi das Cruzes, atualmente é assessora de Comunicação na Câmara de Arujá. Membro da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABC Pública)

# A COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO NA ESFERA PÚBLICA DIGITAL NO CONTEXTO DA CIÊNCIA DE DADOS

Leandro Peters Heringer, Rodrigo Baroni  
De Carvalho, Ramon Silva Leite





## RESUMO

O presente artigo aborda a possível ação e interface entre a Comunicação Pública, a Gestão de Relacionamento com o Cidadão (CiRM), a e-participação e o Governo Eletrônico no contexto da Lei Geral de Proteção de Dados e da análise de dados nas mídias sociais. O papel da comunicação pública, a participação direta e indireta da população no processo decisório da Gestão Pública, no contexto da Gestão de Relacionamento com a População e da análise de dados, consistem em lacuna teórica a ser abordada. No contexto da Comunicação Pública, torna-se possível acompanhar, em tempo real, por meio de análise de dados, leitura de sentimento por parte da Gestão Pública em relação a ações e políticas públicas. O texto apresenta, portanto, a relação entre os conceitos e proposta de Ciclo de Tratamento de dados não estruturados pela Comunicação e pelo CiRM no processo decisório.

**Palavras-chave:** Comunicação pública, Análise de dados, Gestão de relacionamento com o cidadão, Teoria Ator-Rede, e-participação.

## INTRODUÇÃO

Uma das alterações perceptíveis na Administração Pública é a ampliação do conceito de esfera pública não apenas como o local por excelência da participação dos cidadãos, mas, sobretudo, onde os cidadãos aprendem com o debate público. Sendo assim, ações e políticas públicas definidas pelo planejamento estratégico devem ser discutidas e reveladas num processo de debate público e não confinados à tecnocracia.

Nesse contexto, o *Citizen Relationship Management* (CiRM) constitui-se como uma divisão do setor privado de relacionamento com o cliente, mas focado em como a Administração Pública relaciona-se com o Cidadão. Com diferenças provenientes das próprias características dos espaços que ocupam e das finalidades às quais são propostas, a aplicabilidade de pesquisas empíricas e de desenvolvimento teórico também possui amplitudes diversas.

A possível relação entre a Gestão de Relacionamento com o Cidadão e tecnologia é notável por meio da utilização de softwares para realizar atividades como gerenciamento de perfil, cruzamento de informações e até mineração de dados. Contudo, esse objeto técnico isoladamente não é suficiente para a efetivação do CiRM. Corrobora-se com Kavanagh (2007) no que diz respeito ao alcance de sucesso de uma estratégia de CiRM depende também de funcionários públicos imbuídos de uma cultura organizacional que tenha como finalidade prestar um bom serviço e gerar valor público para os cidadãos.

Além dos conceitos de Comunicação Pública, CiRM, Governo Eletrônico, e-participação, dataficação, *Big Data* e *Business Intelligence*, serão abordadas definições da Teoria Ator-Rede (TAR). O escopo é demonstrar como essa relação pode ser proveitosa, de forma ética e relacional, para a Administração Pública tanto de forma teórica quanto prática seguindo princípios éticos e legais.

O debate sobre a Comunicação Pública, a Gestão do Relacionamento com o Cidadão, no contexto da Lei Geral de Proteção de Dados ([LGPD], Lei nº 13.709, 2018; Lei nº 13.853, 2019) e do uso de análise de dados, mostra-se atual e necessária. Em análise realizada em 2015, Demo e Pessoa (2015) constataram uma parca produção da literatura empírica nacional concernente ao CiRM. Segundo Carvalho, Demo, Medeiros & Scussel (2021), em pesquisa bibliométrica realizada sobre o CiRM, não foram identificados trabalhos dedicados à compreensão do CiRM como um campo científico. Assim, o presente texto busca colaborar teoricamente com esse campo científico por meio de interfaces conceituais da Comunicação Pública considerando também o marco legal da LGPD no contexto da Ciência de Dados.

Compreende-se que a Gestão de Relacionamento com o Cidadão seja construída e fortalecida no que Latour (1994) denomina híbrido, ou seja, misturas entre gêneros de seres completamente novos, híbridos de natureza e cultura. Busca-se, portanto, elaborar uma sugestão de *framework* demonstrando o possível fluxo relacional entre os campos de conhecimento aqui abordados no contexto da análise de dados para qualificação do processo decisório.

O exemplo da arma de fogo (LATOURE, 1994) ilustra a polaridade entre humano e não-humano no contexto do híbrido. Considerando o slogan “Armas matam”, a predominância do poder está no objeto, aproximando-se de um determinismo tecnológico. Analisando de outra perspectiva, no tema “Pessoas matam pessoas”, a predominância de poder se desloca para o humano, aproximando-se do determinismo humanístico. No caso do presente texto, seria possível a analogia com *slogans* “Quem invade a privacidade é a tecnologia?” e “A legitimidade das políticas públicas vem da vontade humana?”.

O problema de pesquisa concentra-se no papel da comunicação pública para a Gestão Pública considerando-se a interface com o CiRM no contexto da Ciência de Dados. Em 05 de outubro de 2021, no portal *Scientific Periodicals Electronic Library* (Spell) não foi encontrada nenhuma menção aos termos combinados de Comunicação Pública e Gestão Pública, Comunicação Pública e Gestão do Relacionamento nem a Comunicação Pública e Análise de Dados. No portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), também não foram encontradas as referências citadas quando procuradas em assunto de artigos. Contudo, 37 artigos abordaram em seu assunto Comunicação Pública + Gestão. Ao realizar a busca no banco de periódicos Sci-

*entific Electronic Library Online* (SciELO) de Portugal também não foram achadas ocorrências para as combinações “comunicação pública” AND “gestão”, “comunicação pública” AND “gestão do relacionamento”, “comunicação pública” AND “análise de dados”. Assim, mostra-se, claramente, uma lacuna teórica ao se tratar da interface entre os conceitos bem como da relação entre comunicação pública e gestão. As pesquisas corroboram com os achados de Carvalho et al. (2021), em pesquisa bibliométrica realizada sobre o CiRM, não foram identificados trabalhos dedicados à compreensão do CiRM como um campo científico.

Desse modo, os objetivos do texto são expor como os conceitos de comunicação pública, ciberjornalismo, gestão de relacionamento com o cidadão se relacionam e como podem contribuir para a gestão pública por meio da utilização de dados não estruturados respeitando a LGPD no processo decisório da Administração Pública.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNAMENTAL

Primeiramente, faz-se necessário destacar o significado do adjetivo público ao se referir ao espaço público e à comunicação pública. Paulino, Guazina e Oliveira (2016) salientam que, nesse contexto, o qualificativo público quer dizer algo que é de todos, que se faz diante de todos, que é aberto ou acessível a todos presumindo algum modo de compartilhamento, referindo-se, assim, ao que se projeta no coletivo. A comunicação pública, portanto, pode ser entendida como aquela que é realizada na interação social entre componentes da comunidade sejam pessoas físicas, jurídicas e a Gestão Pública com o propósito de compartilhar conhecimento e projetar informações que possam ser utilizadas tanto pela população quanto pela Gestão Pública em prol do coletivo.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) proporcionam novas formas de comunicação, negócios e relacionamentos, tanto no nível interpessoal quanto interorganizacional. Os órgãos governamentais passaram a utilizar recursos dessas tecnologias para, entre outras finalidades, disponibilizar serviços online, aumentar a transparência, reduzir custos e fomentar a participação do cidadão.

No âmbito da comunicação digital, o chamado “efeito Moebius”, passagem do interior para o exterior e do exterior para o interior, apresentado por Lévy (1996) pode ser encontrado na relação entre autor e leitor, meios de comunicação e público e, na comunicação governamental, entre cidadão e Administração Pública.

Neste contexto, Frey (2002) salienta que, apesar de a Internet não ter sido criada para promover a cidadania democrática, as TICs podem ser tanto catalizadoras da mudança de enfoque dos serviços públicos, em direção a um modelo mais dirigido ao povo, como

oferecer a possibilidade de sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas novas formas de participação democrática.

Dessa forma, a característica da interatividade é ressaltada. Para além de compartilhamento de conteúdo, a população passa a ser, também, produtora e demandante de conteúdo. O conhecimento a respeito da população é fundamental para entender tanto as demandas em relação à comunicação quanto para políticas públicas, no caso da comunicação governamental.

A Teoria Ator-Rede (TAR) aborda os rastros digitais. Essa característica do espaço virtual é utilizada por TICs para ações de CRM. Analisados por Bruno (2016), os rastros digitais são percebidos, ao mesmo tempo, como via privilegiada de conhecimento nas ciências humanas e sociais, e um terreno de embates. Bruno (2016) enumera as características dos rastros:

- a)** Rastros são mais ou menos visíveis. A visibilidade dos rastros não é uniforme.
- b)** Rastros são mais ou menos duráveis, persistentes.
- c)** Rastros são mais ou menos recuperáveis.
- d)** Rastros são mais ou menos voluntários ou conscientes. Por exemplo, postagens em mídias sociais disponíveis para o público ou para determinados seguidores.
- e)** Rastros são mais ou menos atrelados à identidade daqueles que os produzem.
- f)** Rastros envolvem necessariamente uma inscrição material mais ou menos.

Pode-se, considerando o contexto da rastreabilidade, ter informações sobre a população. São os dados não estruturados. É possível verificar a repercussão de determinada ação ou política pública. Também é viável verificar e prever alguma demanda do cidadão seja em relação a serviços ou a produtos, como vacinas. No campo da comunicação pública, pautas negativas podem ser rastreadas e antecipadas. Para a Administração Pública, o uso de dados não estruturados possui potencial para, complementarmente aos dados estruturados, colaborar em análise de sentimento, avaliações de políticas e até mesmo antecipar epidemias ou checar se a logística para entrega de produtos ou locação de pessoal está adequada. Há, dessa forma, a chance de uma leitura macro e ampla. Contudo, também existe a oportunidade de mapeamento de ações individuais, ou seja, pode-se utilizar informações tanto para ações coletivas quanto para atividades policiais, por exemplo.

Neste contexto, em 2020, entrou em vigor no Brasil a LGPD tendo como fundamentos:

- I** - o respeito à privacidade;
- II** - a autodeterminação informativa;
- III** - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- IV** - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
- V** - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
- VI** - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VII** - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais. (Lei nº 13.709, 2018, Art. 2º).

Como base legal, a LGPD tem como fundamento a proteção da privacidade, da liberdade de expressão, livre iniciativa, autodeterminação informativa, entre outros princípios constitucionais. A LGPD complementa outras legislações vigentes, como o direito do consumidor. O marco civil da internet também fala sobre respeito da privacidade. Em se tratando de Gestão do Relacionamento com o Cidadão, a legislação explícita, em seu artigo sétimo, a respeito do tratamento de dados pessoais. A respeito da operacionalização pela Administração Pública, o Art. 25 afirma que:

Os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral. (Lei nº 13.709, 2018).

A contextualização do papel da comunicação governamental é fundamental para a abordagem da comunicação cidadã. É importante ressaltar que a publicização dos atos dos poderes públicos constitui determinação constitucional. Outra legislação que aborda e regulamenta de forma relevante o tema é a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131, 2009). Dessa forma, a característica primeira da comunicação governamental é o de informar sobre as ações dos poderes. Portanto, as características pública e publicista da comunicação governamental estão ligadas de forma intrínseca com a comunicação pública. Trata-se de uma forma legítima de a Administração Pública prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são do interesse público (BRANDÃO, 2007).

Em uma percepção ampliada de comunicação governamental dentro de um paradigma relacional, a comunicação unidirecional, com papéis claros e estanques de emissor e receptor, é sobreposta por uma visão comunicacional em que os elementos que con-

stituem o processo comunicativo se inter-relacionam de forma dinâmica, buscando a circularidade e globalidade do processo, que possibilitam a intervenção de sujeitos sociais, interação, ações partilhadas e processos de troca (França, 2001). Para tanto é necessário conhecer o público, as necessidades, vontades e percepções que possui a respeito da Administração Pública bem como das políticas e ações públicas.

A relação entre comunicação governamental, Gestão de Relacionamento com o Cidadão e análise de dados está intrínseca às atividades da Administração Pública em conhecer e informar o cidadão, relacionar-se com ele e promover a participação por meio de plataformas eletrônicas, fortalecendo a cidadania.

## CONCEITOS DE CIRM

Para Lee, Gim e Yoo (2009), o CiRM se refere aos sistemas que planejam, implementam, avaliam e controlam os serviços do Governo e maximizam a satisfação do cidadão, ao descobrir as necessidades dos cidadãos, comunicar continuamente com eles e fornecer informações e serviços que atendam às necessidades dos cidadãos.

Lara e Gosling (2016) enumeram e explicam os itens a serem trabalhados no CiRM. O primeiro item a ser trabalhado pelo CiRM é a estratégia multicanal a partir de uma visão 360° do cidadão e orientada para as suas necessidades e não para as necessidades da organização. Os serviços prestados aos cidadãos devem ser fornecidos em soluções integradas como *sites*, *call-centers* ou centrais de atendimento ao cidadão. As ouvidorias públicas constituem outro item ressaltando a diferença entre elas e os *call centers* tanto pela forma quanto pelo conteúdo das demandas de cada ferramenta.

Reddick (2010) afirma que uma das razões mais citadas para a implantação do CiRM no setor público é aperfeiçoar o nível do serviço ao cidadão. Assim, o CiRM deveria aumentar a satisfação do cidadão com o Governo e fazer o Governo mais resolutivo para as necessidades do cidadão (REDDICK, 2010). Reddick (2010) vai além ao afirmar que o CiRM pode ser visto como um elemento-chave para entregar serviços públicos centrados no cidadão.

Nam (2012) salienta que as prioridades governamentais requerem considerável suporte da população em geral, porque cidadãos não são meramente consumidores nem usuários dos serviços públicos, mas são também o alicerce de financiamento das operações governamentais por meio de impostos e de votos. Pan, Tan e Lim (2006) enfatizam que poucos estudos são feitos em relação à gestão do relacionamento do cidadão com as agências governamentais, mesmo considerando que o setor público é um dos mais importantes provedores de serviço tendo relevância tanto social quanto econômica.

Dados obtidos por meio de mídias sociais podem ser úteis para participação indireta, leitura de sentimento da população e avaliação de ação ou política pública. Também estão inseridos no contexto de CiRM uma vez que podem favorecer o relacionamento entre a Administração Pública e a população. Contudo, para melhor entendimento da utilização de dados para CiRM e pela Comunicação Pública tanto para ações diretas quanto como fones para qualificar o processo decisório da alta gestão, é necessário abordar e diferenciar os conceitos de Dataficação, *Big Data*, *Business Intelligence* e Ciência de Dados no contexto do Governo Eletrônico e da e-participação.

## GOVERNO ELETRÔNICO E E-PARTICIPAÇÃO

Conceitualmente, o Governo Eletrônico (e-gov) é apresentado sob diversos prismas que podem ser notados como uma perspectiva relacional que propõe um caminhar entre os conceitos de e-gov, e-participação e e-democracia.

Lidén (2013) enfatiza que o Governo Eletrônico é relativo ao uso da tecnologia para alcançar a eficácia nas operações internas do Governo, mas também para melhorar a qualidade em acessibilidade aos serviços públicos. Cunha e Miranda (2013), ao demonstrarem o modelo referencial de Governança Eletrônica, apresentam os conceitos de e-governança, e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia. Entende-se por e-governança o exercício de uma nova forma e uma nova possibilidade de governar com a participação de ampla rede de atores. Já e-democracia refere-se à ampliação da prática democrática, utilizando as TICs envolvendo um processo comunicacional amplo e englobando o conceito de *accountability*. Assim, a e-democracia embarcaria os esforços para aperfeiçoamento da gestão pública e as definições de e-administração pública e de e-serviços públicos. Por e-serviços compreende-se a prestação de um serviço público de melhor qualidade de forma igualitária e universal, considerando-se o respeito à democracia e cidadania. Já a e-administração pública pressupõe aperfeiçoamentos dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público por meio do uso das TICs.

Por e-participação, adota-se a visão de Macintosh e Whyete (2008) de ser participação que utiliza tecnologias disponíveis na Internet no intuito de proporcionar acesso à informação e favorecer o engajamento do cidadão nas ações e políticas públicas bem como seu empoderamento. Santos e Bianco (2016) salientam a promoção da participação da população como uma obrigação do serviço público bem como um pressuposto para o desenvolvimento social, cultural e, por consequência, empoderamento da sociedade. Tal participação pode ser entendida no contexto do conceito de participação eletrônica (e-participação) apresentado por Cunha, Coelho e Pozzebon (2014) em que insere a

extensão e a transformação da participação em processos democráticos e consultivos mediados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação. Dessa forma, a e-participação pode ser vista por prisma direto e indireto. Quando a população acessa o portal ou a mídia social de um órgão público para manifestar sua opinião seja por meio de votação ou outra forma, a e-participação pode ser entendida como direta. Contudo, ao realizar uma postagem pública em mídia social analisando uma ação ou política pública, a e-participação pode ser considerada como indireta, uma vez que não foi direcionada diretamente para a Gestão Pública, mas pode ser utilizada por meio de rastros digitais pela Gestão Pública para avaliar a eficácia e a eficiência daquela ação ou política pública.

Essa percepção de e-participação direta e indireta vai ao encontro da visão de Arendt (2007) a respeito da esfera pública como um espaço com duas dimensões essenciais à prática da cidadania. A primeira é aparência que é definida como “aquilo que pode ser visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos” consistindo em um espaço de fala, de liberdade política. A segunda é o chamado “mundo comum” que diz respeito às instituições, aos negócios, ao mundo que reúne os seres humanos e evita que colidam uns com os outros (ARENDR, 2007, p. 59-62). No ciberespaço, nota-se que as mídias sociais constituem uma esfera pública eletrônica, já que tanto a aparência quanto o mundo comum estão presentes e o espaço de fala pode ser efetivado tanto direta quanto indiretamente. Os algoritmos nas mídias sociais são tentativas de evitar a colisão de uns com os outros na medida em que tentam criar “bolhas” de realidade seguindo padrões de interação com as postagens. Assim, corrobora-se com o posicionamento de Lévy (1996) ao perceber que

O ciberespaço é muito mais inclusivo do que todos os outros meios de comunicação anteriores. Ele permite a expressão pública a todos os indivíduos, grupos, instituições e comunidades, inclusive as comunidades (virtuais) que não existiam anteriormente. (LÉVY, 1996, p. 375)

Percebe-se que, pelos conceitos e contextos apresentados, a análise de dados pode ser um elo entre Comunicação Pública, CiRM, Governo Eletrônico e e-participação. No intuito de esclarecer essa relação, serão abordados conceitos referentes à análise de dados que contribuem para esclarecer essa relação nas esferas públicas digitais.

## CONCEITOS RELACIONADOS À ANÁLISE DE DADOS

Entendendo que a Gestão da Informação seja estratégica no processo para gestão orientada por dados e que a utilização de dados obtidos pelas mídias sociais, por exemplo, pode demonstrar a aceitação ou não de ações e políticas públicas, necessidades de alter-



ação de logística, reposicionamento de profissionais e até mesmo prever surtos e epidemias, faz-se necessário distinguir dados estruturados e dados não estruturados.

Dados estruturados são aqueles presentes nos Sistemas de Informação em que há o preenchimento de formulários por parte de profissionais ou da população. Para o tratamento desses dados bem como a interpretação e o aproveitamento de dados em informação, utiliza-se a estratégia denominada *Business Intelligence* (BI). *Business Intelligence* e *Analytics Business Intelligence* e *Analytics* são abordagens centradas em dados que complementam os dados com um conjunto de metodologias, processos, tecnologias e ferramentas para analisar e extrair informações dos dados. A inteligência de negócios tem sido o foco de atenção muito antes como conjuntos de metodologias e processos.

Segundo Ayankoya, Calitz e Greyling (2014), o BI foi usado como um aprimoramento de bancos de dados relacionais para suporte de negócios e relatórios. No entanto, a introdução da análise de negócios forneceu oportunidades para a aplicação de técnicas analíticas que permitem a tomada de decisão baseada em dados e o gerenciamento das organizações. Enquanto o foco da inteligência está mais no fornecimento de acesso dinâmico e relatórios de dados, a análise oferece uma oportunidade para extrair conhecimento e visão dos dados. Dessa forma, percebe-se que há possibilidade de aperfeiçoar os sistemas de informação existentes e trazer para os gestores informações que favoreçam maior qualidade no processo decisório.

Fazendo analogia com atividades da Comunicação Pública e do CiRM, é possível que as aplicações de BI possam ser utilizadas como fontes de informação para gestores de políticas públicas acerca da efetividade dessas políticas, fotografia de sentimento em relação a determinado órgão ou a determinada ação e política pública, suporte para ações preditivas de comunicação em relação à produção de pautas positivas e prevenção de demandas negativas.

Já a Dataficação tem sido descrita como a capacidade de “pegar todos os aspectos da vida e transformá-los em dados” (CUKIER & MAYER-SCHÖNBERGER, 2014). No entanto, é importante diferenciar dataficação de digitalização, uma vez que datatificar é muito mais do que converter informações analógicas existentes, como livros e fotografias, em formatos digitais. Um exemplo cotidiano de datatificação é o uso de algoritmos nas mídias sociais para obter informações sobre amizades, relacionamentos, pensamentos e atividades diárias.

Portanto, datatificar relaciona-se também com os dados não estruturados. O grande volume de dados não estruturados, como postagens nas mídias sociais, troca de mensagens, produção de fotos e vídeos também pode ser utilizado na gestão da saúde pública respeitando a LGPD. No contexto da Comunicação Pública, torna-se possível acompanhar, em tempo real, a repercussão de discursos, ações, inaugurações, lançamentos de

programas e projetos. Também é factível o monitoramento de *fake news*, sentimentos da população em relação a gestores e gestões. Os discursos polarizados e de ódio são perceptíveis. Essa “leitura de clima” pode ser utilizada como informação para a Administração Pública como uma das variáveis em processo decisório. As argumentações da população – que é financiadora, por meio de impostos, legitimadora, por meio de eleição e participação na sociedade civil, e cliente por usar os serviços públicos – podem qualificar as ações e políticas públicas e até demonstrar potenciais gargalos como problemas de logística.

Feitas as separações conceituais necessárias, entende-se que a enorme quantidade de *Big Data* da *Web* e da nuvem oferece novas oportunidades para descoberta, criação de valor e inteligência comercial avançada para suporte à decisão em qualquer organização (KIM, TRIMI & CHUNG, 2014). Especificamente, na Administração Pública, Kim, Trimi e Chung (2014) destacam que os objetivos de *Big Data* seriam: estabelecer sistemas pan-governamentais de rede e análise de grandes dados, promover a convergência de dados entre o governo e os setores privados; construir um sistema público de diagnóstico de dados; produzir e treinar profissionais talentosos; garantir a privacidade e a segurança das informações pessoais e melhorar as leis relevantes; desenvolver tecnologias de infraestrutura de *Big Data*; e desenvolver gerenciamento de *Big Data* e tecnologias analíticas. Já os desafios consistem em segurança, velocidade, interoperabilidade, recursos de análise e falta de profissionais competentes.

A Administração Pública possui dados estruturados da população por meio de cadastros, certidões, formulários tanto em formato digital quanto analógico. Esses dados podem ser potencializados com dados não estruturados disponíveis em mídias sociais, sites, vídeos e outros formatos digitais. Bruno (2013) destaca o rastro digital como via privilegiada de conhecimento nas ciências humanas e sociais.

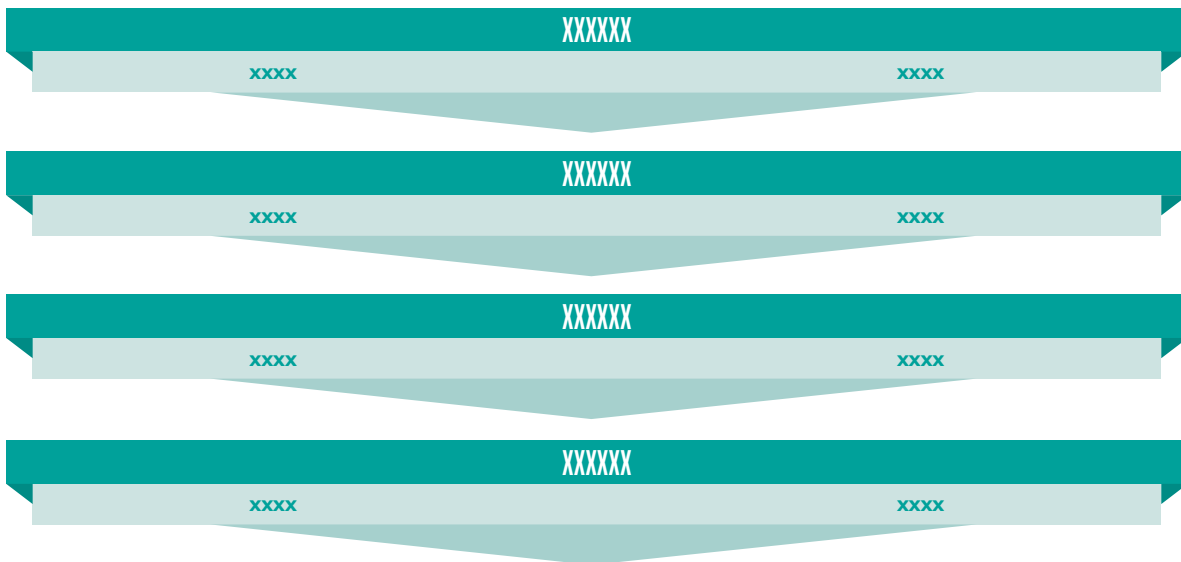
A utilização de tecnologias para conhecer melhor o cidadão, suas demandas, contexto bem como a opinião e até mesmo a efetividade de ações e políticas públicas, no contexto do CiRM, é uma realidade próxima. Como no exemplo de Latour (1994), a resposta mais plausível tende a ser o híbrido. A tecnologia sem definição de propósitos via programação. *Machine learning* pode ser apenas um depósito de dados. Uma organização pública ou um servidor público com conhecimento de análise de dados sem a tecnologia pouco ou nada pode produzir. Assim, a organização pública com diretrizes claras definidas por humanos pode definir como a tecnologia irá atuar seguindo princípios legais e da Administração Pública. Produções nas mídias sociais divulgadas publicamente, por escolha dos autores, não constituem, sob prisma ético nem legal, invasão de privacidade da Administração Pública. Contudo, esses dados trabalhados para serem informações podem mostrar a legitimidade ou não, em determinado recorte espaço-temporal, de ações e

políticas públicas. Há também o potencial de qualificação dessas ações e políticas e influência no processo decisório.

Bruno (2016) aponta para a lacuna de digestão teórica quanto à organização dos sistemas híbridos do tipo humano/não humano no que diz respeito à mediação técnica. A autora destaca que a relevância do tema deva ser apresentada para campo de estudos interdisciplinares na tentativa de somar esforços para o debate sobre os modelos teóricos capazes de dar conta de fenômenos complexos, um campo tão aberto e, ao mesmo tempo, tão carente de bases teóricas robustas.

Propõe-se, portanto, baseando-se nos conceitos apresentados, o *framework* abaixo para um papel ainda mais estratégico da Comunicação Pública enquanto fonte de dados para processo decisório da gestão.

**FIGURA 1 - CICLO DE TRATAMENTO DE DADOS NÃO ESTRUTURADOS PELA COMUNICAÇÃO E PELO CIRM NO PROCESSO DECISÓRIO**



Fonte: Elaborado pelo autor

A Figura 1 apresenta os contextos e agentes do processo de análise de dados não estruturados nas mídias sociais com os respectivos possíveis resultados. Na primeira etapa, há o fornecimento voluntário indireto ou direto – uma vez que pode ser feito nas próprias mídias sociais oficiais – da população a respeito de ações, políticas, discursos, posicionamentos da Administração Pública. Diante de ação tecnológica como mineração de dados e interpretação – que pode ser feita por Inteligência Artificial ou por profissionais de análise de dados ou ainda ambos – os dados passam a ser informações gerenciáveis tanto

pela Comunicação Pública quanto pelo CiRM. Com tais informações, é possível qualificar o papel de assessoria de comunicação ao demonstrar cenários, posicionamentos, sentimentos, percepções, críticas e sugestões da população para a alta gestão. Essa demonstração pode ser provocada pela alta gestão ou proativa para levantar potencial risco, insatisfação ou até mesmo uma legitimação acima do esperado. A alta gestão, de posse de tais informações, realiza processo decisório que será publicizado e terá o sentimento a respeito da decisão monitorado gerando novos dados não estruturados reiniciando o ciclo de gestão da informação na Administração Pública tendo a Comunicação Pública como agente estratégico.

Desse modo, entende-se que, no híbrido, potencializa-se a relação entre a técnica e a sociedade e faz-se necessário, recordando de Lévy (1999) evitar a ideia de determinação. Nem a arma determina o humano nem o humano a arma. Em termos de gestão, essa percepção é primordial uma vez que a população além de usuária dos serviços públicos e beneficiária das políticas públicas também é legitimadora por meio de voto e da participação direta bem como financiadora pelo pagamento de impostos.

## RESULTADOS

A Comunicação Pública consiste em mais do que informar a população. Assim como o CiRM, a Comunicação Pública pode incentivar a e-participação direta ou indireta bem como as esferas públicas digitais. Ao mesmo tempo, por meio de análise de dados pode contribuir para leitura de sentimento por parte da Gestão Pública em relação a ações e políticas públicas. No contexto da TAR, não há caráter de vigilância sobre o indivíduo, mas percepção do coletivo que é coagente da Gestão Pública. Tanto a Comunicação Pública quanto o CiRM podem ser fortalecidos e potencializados estrategicamente ao dialogar em com outros campos de conhecimento e ação como a Gestão da Informação e Conhecimento e o Governo Digital. Conceitos da TAR, como o híbrido, podem contribuir para uma percepção menos dicotômica na Administração Pública no objetivo de se efetivar enquanto prática ou encorpar enquanto campo científico. Há a necessidade de perceber-se no campo de ação de híbridos. Sejam esses híbridos os servidores públicos, as organizações públicas, tecnologias sejam outras áreas de conhecimento que possuam interface ajam como mediadores e não apenas intermediários na concepção da TAR.

A complexidade nas organizações públicas entre setores, conceitos e percepções ilustra a necessidade de estudos teóricos e empíricos que demonstrem essas relações bem como a possível contribuição para a Administração Pública aprimorar processos e ferramentas que qualifiquem o processo decisório.

O presente artigo contribui teoricamente provocando mediações em diversos campos científicos e variadas ações da Administração. A sugestão de *framework* pode servir para novos recortes nas inter-relações dos campos de conhecimento. O *framework* apresentado considera os campos de ação e as interfaces entre as áreas de conhecimento podendo ser uma contribuição na análise da Comunicação Pública e da Gestão de Relacionamento com o Cidadão.

Por meio das contribuições teóricas, há também possibilidade de planejar ações gerenciais, rever processos, fluxos que contribuam para integração entre setores e agentes da Gestão Pública. Há, dessa forma, contribuição teórica para uma lacuna existente bem como contribuição gerencial na percepção estratégica que a Comunicação Pública, juntamente com os demais construtos permeados pela TAR, pode exercer na Gestão Pública.

## AGRADECIMENTO

Agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela bolsa de doutoramento modalidade 2 no Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas

## FONTES

ARENDT, H. (2007). *A condição humana* (Trad. R. Raposo; 10ª ed.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.

AYANKOYA, K., CALITZ, A., & GREYLING, J. (2014). Intrinsic relations between data science, big data, business analytics and datafication. *Anais do SAICSIT 2014: Southern African Institute for Computer Scientist and Information Technologists Annual Conference 2014*. New York: Association for Computing Machinery.

BRANDÃO, E. P. (2007). Conceito de comunicação pública. In J. Duarte (Org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 1-33). São Paulo: Atlas.

BRUNO, F. (2013). Rastros digitais sob a perspectiva da teoria ator-rede. *Revista FAMECOS*, 19(3), 681-704. <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2012.3.12893>

BRUNO, F. (2016). Rastrear, classificar, performar. *Ciência e Cultura*, 68(1), 34-38. <https://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000100012>

- CARVALHO, D., DEMO, G., MEDEIROS, J., & SCUSSEL, F. (2021). Citizen Relationship Management (CiRM): the past, present, and future of an emerging concept. *Cadernos EBAPE. BR*, 19(1), 32-44. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200057x>
- CUKIER, K. & MAYER-SCHÖNBERGER, V. (2014). The Rise of Big Data: How It's Changing the Way We Think about the World. In M. Pitici. (Ed.). *The Best Writing on Mathematics 2014* (pp. 20-32). Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400865307-003>
- CUNHA, M. A. V. C. da, & Miranda, P. R. de M. (2013). O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organizações & Sociedade*, 20(66), 543-566. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302013000300010>
- CUNHA, M. A. V. C. da, Coelho, T. R., & Pozzebon, M. (2014). Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, 54(3), 296-308. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140305>
- DEMO, G., & PESSÔA, R. (2015). CRM na administração pública: desenvolvimento e validação de uma Escala de Relacionamento com o Cidadão (ERCi). *Revista de Administração Pública*, 49(3), 677-697. <https://doi.org/10.1590/0034-7612131226>
- FRANÇA, V. V. (2001). Paradigmas da comunicação: conhecer o quê? *C-Legenda*, (5), 1-19. <https://periodicos.uff.br/ciberlegenda/article/view/36784>
- FREY, K. (2002). Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. In J. Eisenberg, & M. Cepik. (Orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica* (pp. 141-163). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- KAVANAGH, S. C. (2007). *Revolutionizing constituent relationships: The promise of CRM systems for the public sector*. Chicago: Government Finance Officers Association.
- KIM, G.-H., TRIMI, S., & CHUNG, J.-H. (2014). Big-data applications in the government sector. *Communications of the ACM*, 57(3), 78-85. <https://doi.org/10.1145/2500873>
- LARA, R. D., & GOSLING, M. de S. (2016). Um modelo de gestão do relacionamento entre os cidadãos e a administração pública. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 22(2), 333-362. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.0522015.59196>
- LATOUR, B. (1994). *Jamais fomos modernos: ensaios de antropologia simétrica* (Trad. C I. da Costa). Rio de Janeiro: Editora 34.
- LATOUR, B. (2017). *A esperança de Pandora: Ensaio sobre a realidade dos estudos científicos* (Trad. G. C. C. de Sousa). São Paulo: Editora UNESP.

LEE, C.-E., GIM, G., & YOO, B. (2009). The effect of relationship quality on citizen satisfaction with electronic government services. *Marketing Management Journal*, 19(2), 118-129.

LEI Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm)

LEI Nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1.htm)

LÉVY, P. (1996). *O que é o virtual?* (Trad. P. Neves). São Paulo: Editora 34.

LÉVY, P. (1999). *Cibercultura* (Trad. C. I. da Costa). São Paulo: Editora 34.

LIDÉN, G. (2013). Supply of and demand for e-democracy: A study of the Swedish case. *Information Polity*, 18(3), 217-232. <https://doi.org/10.3233/IP-130308>

MACINTOSH, A., & WHYTE, A. (2008). Towards an evaluation framework for eParticipation. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2(1), 16-30. <https://doi.org/10.1108/17506160810862928>

NAM, T. (2012). Citizens' attitudes toward open government and government 2.0. *International Review of Administrative Sciences*, 78(2), 346-368. <https://doi.org/10.1177/0020852312438783>

PAN, S.-L., TAN, C.-W., & LIM, E. T. K. (2006). Customer relationship management (CRM) in e-government: a relational perspective. *Decision Support Systems*, 42(1), 237-250. <https://doi.org/10.1016/j.dss.2004.12.001>

PAULINO, F. O., GUAZINA, L., & OLIVEIRA, M. (2016). Serviço público de mídia e comunicação pública: conceito, contextos e experiências. *Comunicação e Sociedade*, 30, 55-70. [https://doi.org/10.17231/comsoc.30\(2016\).2485](https://doi.org/10.17231/comsoc.30(2016).2485)

REDDICK, C. G. (2010). Impact of Citizen Relationship Management (CRM) on Government: Evidence from U.S. Local Governments. *Journal of E-Governance*, 33(2), 88-99. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.3233/GOV-2010-0216>

SANTOS, L. A., & BIANCO, N. D. (2016). Serviço público de mídia e participação. *Comunicação e Sociedade*, 30, 7-12. [https://doi.org/10.17231/comsoc.30\(2016\).2481](https://doi.org/10.17231/comsoc.30(2016).2481)



## AUTORES:

### **Leandro Peters Heringer**

- ✓ Doutor em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
- ✓ Coordenador da Especialização em Comunicação Pública e Governamental da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais



### **Rodrigo Baroni de Carvalho**

- ✓ Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais
- ✓ Pesquisador convidado pela Universidade de Toronto
- ✓ Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais



### **Ramon Silva Leite**

- ✓ Doutor em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- ✓ Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais





# MARKETING DIGITAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL: REFLEXÕES E APONTAMENTOS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

Kátia Viviane da Silva Vanzini



## RESUMO

As Tecnologias de Informação e Comunicação têm proporcionado canais e estratégias para as diversas áreas de Comunicação Pública Governamental, com destaque para o uso expressivo de sites de redes sociais. Para atuar nesses espaços, se faz necessário desenvolver propostas que utilizem ferramentas típicas que as novas mídias oferecem, tais como o monitoramento, métricas e algoritmos. O uso de tais ferramentas tem aproximado as estratégias de comunicação pública das ações típicas do marketing digital. O objetivo do presente artigo é refletir se e como as ferramentas do marketing digital podem ajudar nas estratégias de Comunicação Pública Governamental de forma a atender ao Direito à Informação e à Comunicação. Por meio de revisão da literatura, apresentaremos caminhos de pesquisa para investigação mais ampla sobre o uso das estratégias do marketing digital e sua aplicação na Comunicação Pública Governamental, apresentando também possíveis debates sobre a importância da elaboração de políticas públicas de comunicação governamental que contemplem as estratégias do marketing digital atendendo ao Direito à Informação e Comunicação.

**Palavras-chave:** comunicação pública governamental; marketing digital; direito à informação e direito à comunicação.

## INTRODUÇÃO

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) oferecem ferramentas e canais diversos para a realização de estratégias de Comunicação Pública Governamental. Sites e portais oficiais, canais no YouTube e páginas ou perfis em redes sociais são alguns dos espaços que têm recebido investimento expressivo de iniciativas de Comunicação Pública Governamental. Além de informações de interesse geral e utilidade pública, tais espaços deveriam oportunizar também iniciativas de diálogo e incentivo à participação, atendendo ao Direito à Informação e ao Direito à Comunicação.

Entre os novos canais disponibilizados pelas tecnologias de informação e comunicação, chama a atenção o alcance, o destaque e a ubiquidade dos sites de redes sociais. A quantidade de perfis e páginas criadas nesses espaços apresenta desafios para que as iniciativas possam se destacar em meio a um verdadeiro oceano de informações que disputam a atenção do internauta/usuário/ consumidor/cidadão.

Cada rede social possui suas próprias características para que uma publicação, uma página, um perfil atinja repercussão que os destaque frente aos demais. Os algoritmos são as principais ferramentas, pois são mecanismos que permitem não apenas a organização

dos conteúdos publicados nesses espaços, como também a distribuição desses mesmos conteúdos aos usuários de acordo com seus caminhos de navegação e suas escolhas no ambiente online. As métricas das redes sociais também permitem aos gestores de páginas e perfis acompanhar os resultados de suas estratégias, corrigindo, aprimorando ou modificando totalmente os caminhos escolhidos. Também necessário destacar o monitoramento das tendências e assuntos que despertam o interesse do público alvo, assim também a necessidade de saber o que pode gerar ou não o temido “cancelamento” nas redes sociais. Os aspectos citados fazem parte das estratégias diretamente ligadas a práticas de marketing digital, uma área que cada vez mais imprescindível à Comunicação Pública. No entanto, apesar de suas infinitas possibilidades, é necessário refletir até que ponto as estratégias do marketing digital estão aptas a atender aos princípios da Comunicação Pública Governamental, com destaque ao atendimento ao Direito à Informação e ao Direito à Comunicação.

Estratégias como algoritmo, metrificação e monitoramento de redes sociais podem ser muito úteis para dar visibilidade a ações, atividades, serviços, direitos e deveres que sejam do interesse do cidadão, assim também podem ampliar a divulgação de espaços onde o usuário pode participar mais ativamente das decisões da administração pública e ainda tornando as ações mais transparentes.

Mas não podemos ignorar, tampouco, os riscos que tais mecanismos sejam utilizados apenas para dar visibilidade a agentes públicos que, por voto ou nomeação, assumem cargos da administração pública, indo de encontro aos princípios da administração pública previstos na Constituição Federal, quais sejam a impessoalidade e moralidade.

O presente artigo tem por objetivo, a partir da reflexão sobre a importância das ações do marketing digital nas iniciativas de comunicação pública governamental em sites de redes sociais, oferecer possíveis tópicos para a uma agenda de pesquisa, investigando se e como as estratégias típicas do marketing digital podem colaborar para as estratégias de comunicação pública governamental para o atendimento ao Direito à Informação e ao Direito à Comunicação.

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA - BREVE DEFINIÇÃO

O termo Comunicação Pública abrange diversas áreas de atuação quando abordamos as várias formas de relacionamento estabelecidas entre Estado e sociedade. Entre as áreas que podem ser classificadas como práticas de comunicação pública, cinco em especial costumam apresentar um consenso mais expressivo entre os autores: Comunicação Pública Governamental, a qual teria por objetivo estabelecer fluxos de comunicação entre

o Estado e cidadãos; a Comunicação Pública Organizacional, voltada à consolidação da relação da organização e seus públicos interno e externo; a Comunicação Pública Científica, cujo objetivo seria o de tornar os assuntos relacionados à ciência e as tecnologias mais próximas da população; a Comunicação Pública Política, que tornaria conhecidas as ideias, crenças e posicionamentos de partidos políticos e representantes; e, finalmente, a Comunicação da Sociedade Civil Organizada, quando representantes de comunidades ou do chamado terceiro setor investiriam em propostas de trocas comunicativas com seus públicos interno e externo (BRANDÃO, 2012).

Para Gil e Matos (2012, p. 159), a comunicação pública deveria ser voltada à esfera pública de forma a “permitir à sociedade a interpelação do Estado e o direcionamento da política conforme o interesse coletivo, recuperando as demandas esquecidas, reconhecendo as exclusões para superá-las”

Precisamos também apresentar a conceito de Comunicação Pública Digital que, segundo Rothberg e Vanzini (2013, p. 100), pode ser definida como “as ações comunicativas realizadas por governos, a fim de disponibilizar através da internet informações úteis aos diversos segmentos sociais”, quer seja prestando serviços, quer orientado sobre a atuação das instituições públicas, assim também por meio da divulgação de implementação de políticas públicas e criação de prestação de contas (DUARTE, 2011; MATOS, 2011; ZÉMOR, 2009), sem esquecer propostas que viabilizem o “direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação” (DUARTE, 2011, p. 126).

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL

Entre os diversos conceitos de Comunicação Pública Governamental, apresentamos o que mais se aproxima dos resultados de pesquisas que temos empreendido, ou seja, a comunicação governamental seria aquela encarregada de estabelecer fluxos de informação e comunicação entre governos e cidadãos, com o objetivo de tornar suas ações mais transparentes, além de reconhecer esse cidadão como protagonista nas relações, oportunizando formas de torná-lo apto a participar, em igualdade de condições, de debates sobre assuntos e políticas da agenda pública que possam despertar seu interesse (KUNSCH, 2012; DUARTE, 2011).

A comunicação pública governamental deveria, segundo Gil e Matos (2012), utilizar suas diversas ferramentas e possibilidades para legitimar a gestão pública, com ações voltadas à coletividade, a partir da oferta de informações em diversos canais de forma a incentivar o interesse do cidadão a participar de debates públicos, manifestar sua opinião, buscar mais informações, compartilhar e reformular tais conteúdos para redistribuição, ou seja, a

diversificar e coordenar instrumentos, adaptar mensagens aos interessados, valorizar aspectos didáticos e estimular a interlocução” (DUARTE, 2011, p. 130).

Desde a Constituição Federal de 1988 que elenca, entre os seus princípios, o princípio da publicidade, tem crescido, nas diversas instituições públicas, o investimento em estrutura e estratégias de comunicação pública governamental. As Tecnologias de Informação e Comunicação, que trouxeram novos canais para contato com o cidadão, também recebem atenção e investimentos das iniciativas. Essa realidade tem exigido dos profissionais que atuam em tais estruturas, conhecimentos em diversas áreas, desde assessoria de imprensa e relações públicas, até domínio de aspectos relacionados à publicidade e propaganda, design, análise de dados e marketing digital. As estruturas de comunicação das instituições públicas devem “se reorganizar em função da evolução dos conceitos e das novas demandas sociais” (TORQUATO, 2004, p. 121).

No entanto, a partir da perspectiva de que as estratégias de comunicação pública democrática deveriam primar pela recuperação da esfera pública, atendendo ao interesse coletivo e incentivando o engajamento social e a participação do cidadão em assuntos de seu interesse, questionamos se tais profissionais também estão preparados para atuar em iniciativas que incentivem o Direito à Informação e Direito à Comunicação.

## DIREITO À INFORMAÇÃO E DIREITO À COMUNICAÇÃO

Para que o cidadão se sinta estimulado a participar de assuntos que possam ser do seu interesse e que essa participação permita que ele se manifeste em igualdade de condições, o livre acesso às informações, com qualidade e amplitude de canais e formatos, oportunizando condições para o exercício da cidadania se faz cada vez mais necessário.

O Direito à Informação está previsto na Declaração os Princípios da Liberdade de Informação, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, na Convenção das Nações Unidas, e, especificamente no Brasil, em diversos artigos da Constituição Federal de 1988, com destaque para o artigo 5º (incisos XXXIV; LXXII; inciso LXXVII) e artigo 37.

Entre as leis brasileiras relacionadas ao Direito à Informação, podemos elencar a Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei do Processo Administrativo; a Lei do Habeas Data; a Lei de Arquivos; a Lei de Acesso à Informação. A Lei 12.527 considera informação pública, “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011). Com o objetivo de assegurar o direito à informação, a lei ainda determina que o acesso à informação seja a regra e o sigilo, a exceção.

Mas quando falamos em Direito à Informação, precisamos também abordar a informação de qualidade, que forneça aos cidadãos conteúdos de interesse geral ou particular de utilidade pública, podendo ajudá-lo a exercer a cidadania. O que se percebe nas estratégias de comunicação pública governamentais estabelecidas em espaços de redes sociais é que tais canais costumam a ser utilizados como vitrine para as atividades dos agentes públicos, em alguns casos indo de encontro ao princípio da impessoalidade. Há que se destacar ainda que muitas iniciativas utilizam as estratégias e normas típicas do jornalismo comercial, como os critérios de noticiabilidade, por exemplo, ignorando que as informações públicas que contemplem o Direito à Informação e à Comunicação deveriam seguir outros critérios (VANZINI, 2019).

## DIREITO À COMUNICAÇÃO

Uma das principais características e mudanças operadas pela ubiquidade das tecnologias de informação e dos sites de redes sociais em nosso dia-a-dia foi a mudança operada no papel do usuário/cidadão/consumidor. Se antes, os leitores poderiam externar seus pontos de vista sobre uma matéria publicada num determinado periódico no espaço chamado “carta dos leitores”, ou até mesmo telefonemas e e-mails, com as tecnologias de informação e comunicação e os sites de redes sociais, as possibilidades do exercício do Direito à Comunicação foram ampliadas expressivamente.

Agora, esse leitor não apenas pode manifestar sua opinião sobre uma determinada matéria no espaço dos comentários, como ele mesmo pode fazer o seu próprio conteúdo e postar nas redes sociais, concordando, discordando, denunciando e muitas vezes enriquecendo o material feito nas redações do chamado “jornalismo tradicional”.

No entanto, as iniciativas de comunicação pública governamental ainda parecem privilegiar estratégias com características de fluxo assimétrico de comunicação, de cima para baixo, utilizando as redes sociais mais como um espaço para a divulgação de notícias e de ações de secretários, governadores e agentes públicos, ignorando ou evitando a troca com os usuários (VANZINI, 2019).

Mas o que é o Direito à Comunicação? Quando falamos sobre o Direito à Comunicação, não estamos apenas nos referindo ao direito de sermos informados ou recebermos informações que sejam do nosso interesse, ou ainda, termos espaços para apresentar nossas opiniões sobre determinado assunto. O Direito à Comunicação é muito mais amplo e envolve o direito de indivíduos contribuírem no processo de comunicação de maneira participativa.

Segundo Paulino e Gomes (2012, p. 72), ao falarmos em Direito à Comunicação, devemos pensar em propostas de comunicação pública que ofereçam oportunidades de “interações dialógicas entre o comunicar e ser comunicado, possibilitando uma forma mais efetiva de exercício da cidadania e da democracia, permitindo aos indivíduos participar ativamente de debates coletivos e das tomadas de decisões por parte do Estado”.

Para Napolitano (2009: 2011), embora o termo Direito à Comunicação não esteja expresso na Constituição Federal de 1988, ele está previsto por meio de um conjunto de direitos isolados, os chamados direitos fundamentais, relacionados aos direitos de liberdade de expressão, assim também os dispositivos constitucionais relativos às lutas sociais, à democracia e à cidadania.

## TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

O potencial das Tecnologias de Informação e Comunicação em tornar o cidadão/ usuário/consumidor como protagonista nos processos de comunicação tem incentivado a realização de pesquisas que avaliam sites de redes sociais para investigar a potencialidade de tais espaços em iniciativas de participação online. Colaboram para esse potencial, a descentralização dos processos de comunicação, o baixo custo na organização de eventos em ambiente online, a horizontalidade nas relações e a capacidade de um retorno mais imediato aos participantes (ONU, 2012, 2014; Freitas, 2016; Rossini e Oliveira, 2016; Conroy, Feezele Gerreiro, 2020). No entanto, precisamos considerar também que diversos trabalhos apontam a falta de interesse, a exclusão digital, o uso das redes sociais para a disseminação de desinformação e a polarização (SILVA; SAMPAIO, 2017; MARICHAL, 2016; RECUERO, 2015; CARDON, 2016; RÜDIGER, 2015; SIBILIA, 2008).

O que se percebe é que não há um consenso sobre as potencialidades das Tecnologias de Informação e Comunicação em proporcionar diálogos e debates mais democráticos em sites de redes sociais. “Os efeitos da participação política, em geral, e da participação via internet, em particular, precisam ser compreendidos em suas especificidades em relação aos vários desígnios de democracia” (MAIA, 2011, p. 78).

Embora não exista um consenso sobre o potencial ou o fracasso de espaços como sites de redes sociais para o estabelecimento de iniciativas que ofereçam oportunidades de atendimento ao Direito à Informação e ao Direito à Comunicação, claro é que as estratégias de comunicação pública governamental investem cada vez mais esforços para que instituições, organizações, agentes e ações tenham visibilidade em tais espaços.



# POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

Uma das lacunas apontadas pela pesquisa empreendida por Vanzini (2019), ao avaliar qualidade das informações em portais de governos e páginas oficiais voltadas ao jovem no Facebook, foi a ausência de Políticas Públicas de Comunicação Governamental nos órgãos investigados (secretarias destinadas ao público jovem dos 26 estados da federação, suas respectivas capitais federais e o Distrito Federal). Políticas públicas de comunicação podem ser definidas como “conjunto integrado de orientações de práticas comunicacionais em harmonia com um conjunto coerente de princípios e normas direcionados a guiar a conduta das instituições” (ALFONSO, 1998, p. 24).

Tais documentos devem municiar com orientações e diretrizes as estratégias de comunicação pública governamental implantadas e conduzidas pelos diversos órgãos da administração pública, tanto direta e indireta. Embora a Associação Brasileira de Comunicação Pública ofereça um interessante mapeamento das políticas públicas de comunicação já em vigor pelos principais órgãos públicos brasileiros, ainda percebemos diversas lacunas quando investigamos a presença de diretrizes e orientações sobre processos horizontais de comunicação, de forma a incentivar o cidadão a participar mais ativamente da administração pública, da produção de conteúdos e das decisões que dizem respeito à coletividade (BELTRÁN, 2015; DUARTE, 2011; LÓPEZ, 2012).

Os Manuais de Conduta em Redes Sociais ou Manuais de Uso das Redes sociais são documentos norteadores que apresentam características voltadas a orientar aspectos técnicos na utilização de sites de redes sociais, tanto por parte dos responsáveis pelas estratégias de comunicação, tanto pelos agentes públicos cujas publicações podem afetar a reputação e a imagem das instituições. No entanto, aspectos relacionados a normas e diretrizes que conduzam práticas democráticas de comunicação pública voltadas ao atendimento ao Direito à Informação e ao Direito à Comunicação ainda são pouco expressivas. Também há ausência em tais documentos sobre orientações relacionadas ao uso das técnicas e ferramentas típicas do marketing digital.

## MARKETING DIGITAL

Num mundo com tantas plataformas e sites de redes sociais, com diferentes usos, para diferentes públicos e com milhões de iniciativas que surgem e desaparecem todos os dias, um dos grandes desafios de qualquer pessoa, empresa, organização ou instituição que queira estar presente em tais espaços é obter visibilidade de suas ações.

Quem atua nas redes sociais já está habituado com termos como engajamento, alcance, impressões, visualizações, algoritmos, entre outros. Tais termos parecem conceitos bastante básicos para os profissionais do marketing digital, que utilizam os sites de redes sociais como plataformas de vendas de produtos e de divulgação de perfis. Os influenci-

adores digitais também dominam essas técnicas, obtendo milhares de seguidores, cujas páginas e perfis são transformadas em plataformas de negócios, quer seja através do “recebidos”, parcerias pagas, “embaixadores” da marca, entre outros usos, fazendo dessa área um mercado bastante lucrativo e muito almejado.

Embora as estratégias de comunicação pública governamental devessem ter por finalidade o interesse geral e a utilidade pública, para que órgãos, secretarias, ações, direitos e deveres do cidadão tenham visibilidade nesse verdadeiro oceano de informações, as ferramentas do marketing digital se aproximam cada vez mais do dia-a-dia do trabalho das assessorias de comunicação de órgãos públicos.

A evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação, a mudança no papel do receptor das informações, que cada vez mais exerce e quer exercer o papel de protagonismo nas redes sociais, tem exigido das organizações, sejam públicas ou privadas, cobrança por transparência de suas ações e de um canal aberto de diálogo com o cidadão. “A reputação é cada vez mais terceirizada nas percepções que os públicos têm e expressam por meio de diversas ferramentas tanto on-line quanto off-line” (TERRA, C. 2011, p. 14) e essa reputação não diz respeito apenas ao que a instituição diz sobre si, como se pensava antes das Tecnologias de Informação e Comunicação darem voz a cada vez mais pessoas, que também dizem o que pensam sobre as instituições.

Terra (2011, p.17) define comunicação digital como aquela que ocorre exclusivamente no ambiente online, com iniciativas que permitam o uso de ferramentas colaborativas, “promovem trocas, interações e relações de sociabilidade dentro de um contexto social existente e, algumas vezes, determinante”.

Para Corrêa (2005) a presença ubíqua das instituições do ambiente online, o estabelecimento de espaços para conversação e a simetria nas relações entre emissor e receptor são alguns dos elementos da comunicação digital que precisam ser levados em conta nas estratégias de comunicação, sendo que esse papel de igualdade, de simetria das relações entre emissor e receptor pode ser apontado como uma das principais características.

A possibilidade de interação e *feedback* são os aspectos que mais chamam a atenção nos sites de redes sociais, onde o receptor não apenas recebe mais as informações passivamente, pois tem possibilidades de produzir informações, criar comunidades, escrever para blogs, o que requer das estratégias de comunicação pública governamental a necessidade de monitorar sua audiência, saber o que ela está falando e quais são seus interesses. Uma audiência que pode produzir, compartilhar e distribuir conteúdos de acordo com seus interesses, mas também espera que suas colaborações sejam consideradas.

Terra (2011) cita o termo *socialcast* definido como o modelo de comunicação de muitos para muitos. As estratégias de comunicação pública governamental que sejam aptas a atender o Direito à Comunicação e o Direito à Informação devem considerar seu público de forma a entender, em primeiro lugar, o que as pessoas pensam sobre a instituição, quais são suas percepções; quem os influencia; oferecer a essa público informações que sejam do interesse do mesmo, o que pode ser avaliado mediante métricas; incentivar o usuário a participar e engajar em suas publicações, o que requer um trabalho constante de diálogo e interação.

Entre os aspectos do marketing digital que estão cada vez mais no escopo das estratégias das iniciativas de comunicação pública governamental estão temas como relevância dos canais (que é a capacidade que a página ou perfil tem de influenciar seus seguidores); repercussão (que diz respeito à reação das pessoas às publicações das páginas e perfis); popularidade (que envolve números como seguidores, curtidas, inscritos); visibilidade (que está relacionada ao número de pessoas que visitam a página assiduamente); volume (que depende da quantidade de publicações de páginas e perfis); alcance (que mostra o número de usuário que visitaram seu perfil, página ou canal, visualizando seus posts); impressões (que diz respeito ao número de vezes que as pessoas viram a publicação); e, finalmente, o engajamento (que serve para mostrar o quanto as postagens ou publicações engajaram, fizeram com que o usuário reagisse).

Outro conceito que não podemos esquecer é o algoritmo. Os “influenciadores digitais”, termo usado para designar aquelas pessoas ou marcas que conseguem atingir um grande número de audiência através das mídias sociais, atingem seu público através da mediação do algoritmo” (RAMOS, 2017, p. 73). Se de uma maneira simplista podemos definir algoritmo como uma ferramenta que organiza a quantidade de informações disponibilizadas no ambiente online, redistribuindo tais informações de acordo com nossas preferências de navegação, a autora prefere afirmar que o algoritmo agiria como um tradutor das ações direcionando o que recebemos, o que explicaria um dos motivos da influência dos sites de redes sociais para o fenômeno das bolhas (Pariser, 2012). “A governança pode ser entendida também como uma premissa para o desenho da narrativa da marca, instituição, empresa, governo, indivíduo. O algoritmo é desenhado para determinadas funções” (RAMOS, 2017, p. 83) e isso seria intencional, baseado nos caminhos que as métricas e monitoramento das redes sociais oferecem.

# MARKETING DIGITAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL – REFLEXÕES E APONTAMENTOS PARA UMA POSSÍVEL AGENDA DE PESQUISA

Ao utilizar as métricas e executar o monitoramento das redes sociais, os profissionais que atuam na área das estratégias e comunicação pública governamental têm, ao seu dispor, uma série de ferramentas que podem ser úteis para conquistar seguidores para a página, perfil ou canal. Para isso, dependeriam de resultados de visibilidade, relevância, alcance, engajamento, visualizações, repercussão, entre outros. Todas as ferramentas podem ser úteis para que as instituições públicas sejam mais conhecidas pelo cidadão, para que a oferta de serviços que sejam do interesse da sociedade seja amplamente divulgada, e isso seria um grande benefício do uso das ferramentas e técnicas do marketing digital em sites de redes sociais no atendimento aos pressupostos da comunicação pública (ZÉMOR, 2009).

No entanto, não podemos ignorar, tão pouco, que tais ferramentas podem ser utilizadas para buscar a visibilidade de agentes públicos em detrimento da administração pública; que os conteúdos procurem dar relevância a esses agentes, ao invés da administração pública; que o alcance e o engajamento sejam medidos e buscados para conquistar eleitores e não informar cidadãos; que os algoritmos sejam manipulados de forma a desinformar o cidadão ou de incentivar ainda mais a presença dos filtros bolha e da polarização na internet.

## MÉTRICAS E MONITORAMENTO

As ferramentas disponibilizadas por meios das Tecnologias de Informação e Comunicação para o monitoramento e métricas das ações das iniciativas de comunicação pública governamental, a partir de conceitos e usos bastante relacionados ao marketing digital, podem ser úteis para que o cidadão, a quem deveriam ser dirigidos os conteúdos publicados em sites de redes sociais como protagonista das ações.

As métricas e o monitoramento dos sites de redes sociais permitiriam acompanhar o que os cidadãos de uma determinada cidade, bairro, região ou localidade estão publicando sobre uma determinada demanda, necessidade, ação ou interesse. Vamos citar um exemplo: uma determinada região de uma cidade na região metropolitana de Curitiba apresenta reclamações dos moradores pela falta de segurança nas redes sociais. A partir do monitoramento e das métricas, é possível detectar quais são os principais problemas,

horários, situações mais específicas. Tais resultados podem compor um banco de dados que pode municiar a formulação de políticas públicas para o atendimento daquela reivindicação e ainda, indicar, para os gestores da comunicação pública governamental que esse assunto desperta o interesse da população, oferecendo, inclusive, oportunidades para que tais moradores apresentem suas reivindicações em ambientes off-line e online.

Há um vasto campo de pesquisas acadêmicas na área de comunicação pública que poderiam ser feitas para avaliar possibilidades de colocar o uso das métricas e do monitoramento em prática, de forma que as ferramentas do marketing digital possam ser usadas para oferecer iniciativas aptas a atender o direito à informação e comunicação.

O monitoramento dos sites de redes sociais e a moderação das trocas comunicativas em espaços de conversação estabelecidos em tais espaços podem oferecer oportunidades para o estabelecimento de canais de diálogo e debate, além do exercício de atividades deliberativas, que poderiam aliar ainda pesquisas interdisciplinares, envolvendo não apenas pesquisadores da comunicação, assim também de outras áreas, como ciência política, sociologia e psicologia, por exemplo.

Outro possível caminho para pesquisas futuras envolveriam a análise de políticas públicas de comunicação governamental vigentes ou em elaboração, avaliando se tais diretrizes apresentam aspectos específicos relacionados à presença de instituições, organizações e entidades no ambiente digital; se há previsão, em tais documentos, da utilização de tais espaços para a garantia ao direito à informação e comunicação, assim também orientações de como as práticas e ferramentas do marketing digital poderiam ser utilizadas de forma a garantir o estabelecimento de canais democráticas de comunicação pública.

Ainda nessa área, esses mesmos trabalhos também poderiam nortear requisitos ou princípios para a elaboração de políticas públicas de comunicação governamental em ambientes digitais de forma que as iniciativas contemplem o atendimento aos pressupostos da Comunicação Pública (ZÉMOR, 2009) e o direito à informação e comunicação. Algo que iria muito além dos conhecidos e até bem popularizados Manuais de Uso das Redes Sociais.

## CONCLUSÃO

O objetivo do presente artigo foi apresentar o tema para o debate e reflexão entre os pesquisadores e comunicadores que atuam na área pública: o quanto as ferramentas e possibilidades do marketing digital se aproximam ou se afastam de práticas de comunicação pública governamental que primem pelos princípios do interesse geral, da utilidade pública, do atendimento ao direito à informação e comunicação, visando apre-

sentar iniciativas que incentivem o papel engajado e protagonista do cidadão em assuntos que são do seu interesse, promovendo e incentivando práticas de diálogo, participação e cidadania.

Num primeiro momento, apresentar a conceituação de Comunicação Pública Governamental se fez necessário, assim também destacar a importância das tecnologias de informação e comunicação tanto como ferramenta, como oportunidades para uma comunicação de dimensão horizontal com o cidadão. Também apresentamos, brevemente, um resumo sobre a relação das práticas de comunicação pública governamental e o atendimento ao Direito à Informação e ao Direito à Comunicação. Por fim, ao abordamos a importância das novas tecnologias das práticas comunicacionais públicas, apresentamos a proximidade de suas ações a partir das iniciativas e ferramentas usadas pelo marketing digital.

As pesquisas que hoje abordam as estratégias de comunicação pública governamental e seus usos aproveitando ferramentas e canais disponibilizados pelas novas tecnologias já são bastante expressivas. No entanto, sentimos a necessidade de uma reflexão se as iniciativas colocadas em práticas em sites de redes sociais estão vislumbrando os pressupostos da Comunicação Pública.

Apresentamos também uma série de temáticas para desenvolvimento de pesquisas futuras para avaliar o que poderia aproximar e o que afastaria as práticas do marketing digital de ações de comunicação pública governamental democrática, assim também como aproveitar o potencial de tais ferramentas para a orientação na elaboração de conteúdos que venham a favorecer o atendimento ao Direito à Informação e ao Direito à Comunicação.

## FONTES

ALFONSO, A. Las políticas de comunicación em América Latina como inspiración de Luis Ramiro Beltrán. In: MARQUES DE MELO, J.; BRITTES, J. G. (Orgs.). **A trajetória comunicacional de Luiz Ramiro Beltrán**. São Bernardo do Campo: Editora UESP, p.21- 30, 1998

BELTRÁN, L. R. Adeus a Aristóteles: comunicação horizontal. **Revista Latinoamericana de ciências de la comunicación**. São Paulo, ano 12, número 23, p.136-158, julho/dezembro 2015.

BRANDÃO, E.P. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação Pública. Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas. 3ª edição, p. 01-33, 2012.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Dispõe sobre o acesso a informações públicas.

CARDON, D. As mobilizações de indivíduos na internet. In: MENDONÇA, R.F.; PEREIRA, M.A.; FIGUEIRAS, F. (Orgs.) **Democracia Digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.287-306, 2016.

CONROY, M.; FEEZELL, J.; GUERRERO, M. Facebook and political engagement: a study of online political group membership and offline political engagement. **Computers in Human Behavior**, Amsterdam, v. 28, p. 1535-1546, 2012.

CORRÊA, E.S. Comunicação digital: uma questão de estratégia e de relacionamento com os públicos. **Organicom**, ano 2, número 3, p.94-111, 2005

DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 121-134

FREITAS, C.S. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. In: SILVA, S.P.; BRAGATTO, R.C.; SAMPAIO, R.C. (Orgs.) **Democracia Digital, Comunicação Política e Redes: teoria e prática**, p. 111-136. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

GIL, P.G.; MATOS, H. Quem é o cidadão na comunicação pública? In: MATOS, H. (Org.) **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**, p. 141-168. São Paulo: ECA/USP, 2012.

KUNSCH, M.M.K. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, H (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, p.13-32, 2012.

KUNSCH, M. M. K. (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

LÓPEZ, J. C. J. Proposta geral de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação Pública. Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas. 3ª edição, p. 246-267, 2012.

MAIA, R.C.M. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e Participação Política no Brasil**, p. 47-94. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MATOS, H. O declínio do capital social e comunicacional na terceira idade e a ausência de reconhecimento dos idosos. In: MARQUES, A.; MATOS, H. (Orgs.) **Comunicação e política. Capital social, reconhecimento e deliberação pública**, p. 39-64. São Paulo: Summus, 2011

NAPOLITANO, C. J. Direito fundamental à comunicação. In: VICENTE, M. M. (org.). **Comunicação e cidadania**. Bauru: EDUSC, p.11- 26, 2009.

NAPOLITANO, C. J. A Regulação Jurídica da Comunicação Social na Constituição de 1988. In: **Anais do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. São Paulo: Intercom, 2011.

ONU. **E-Government Survey 2012**. E-Government for the People. New York, Organização para as Nações Unidas, 2012.

ONU. **E-Government Survey 2014**. E-Government for the People. New York, Organização para as Nações Unidas, 2014a.

PARISER, E. **The Filter Bubble**. New York: The Penguin Press, 2011.

PAULINO, F. O.; GOMES, P. Lei e direito à comunicação: padrões normativos e judiciais no Brasil. In: SOARES, M. C. (org.); VICENTE, M. M. (org.); NAPOLITANO, C. J. (org.); ROTHBERG, D. (org.) **Mídia e Cidadania**, p.69-84. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012

RAMOS, D. O. A influência do algoritmo. **Revista Comunicare**, Volume 17 – Edição especial de 70 anos da Faculdade Cásper Líbero. Páginas 70 a 85.

RECUERO, R. Social Media and Symbolic Violence. **Social Media + Society**, v. 1, p. 1- 10, 2015.

ROSSINI, P.G.C.; OLIVEIRA, V.V. E-democracy and collaborative lawmaking: the discussion of the political reform in Brasil. **International Journal of Communication** vol.10, p.4620-4640, 2016.

ROTHBERG, D.; VANZINI, K.V.S. Contribuições à análise de qualidade do jornalismo na comunicação pública digital. Conexão – **Comunicação e Cultura**, UCS. Caxias do Sul, volume 12, n. 24, jul./dez 2013.

RÜDIGER, F. As redes e a armação: da cultura do narcisismo ao fetichismo tecnológico. In: LOPES, M. I. V.; KUNSCH, M. M. K. (orgs.) **Comunicação, cultura e mídias Sociais**, p. 33-54. São Paulo: ECA-USP, 2015

SIBILIA, P. **La intimidad como espectáculo**. Buenos Aires: Fonde de cultura econômica. 2008.

SILVA, L.R.L.; SAMPAIO, R.C. Impeachment, Facebook e discurso de ódio: a incivilidade e o desrespeito nas fanpages das senadoras da república. **Esferas**, ano 6, n10, p. 95-107, jan/jun 2017.

TERRA, C.F. **Mídias sociais...e agora? O que você precisa saber para implantar um projeto de mídias sociais**. São Paulo: Editora Difusão, 2011.

TORQUATO, G. Tratado de comunicação organizacional e política. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

VANZINI, K.V.S. Portais da juventude e redes sociais: iniciativas de comunicação pública como meio de engajamento e participação. Tese (doutorado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design. Bauru, 2019

ZÉMOR, P. As formas de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-245.





## AUTORA:

### **Kátia Viviane da Silva Vanzini**

✓ Jornalista, doutora e mestre em Comunicação, além de ser especialista em Estratégias da Comunicação. Atualmente, atua como pesquisadora, consultora e professora de comunicação, assim também em estratégias de marketing digital. Associada junto à ABC Pública, foca seus estudos na área de comunicação pública governamental, organizacional e científica.

# COMUNICAÇÃO PÚBLICA NAS PLATAFORMAS DE MÍDIAS SOCIAIS: ANÁLISE DAS POSTAGENS EM PERFIS DE UMA PREFEITURA DO SUL DE MINAS

José Agnaldo Montesso Júnior  
Carla Leila Oliveira Campos



## RESUMO

Em um cenário atual marcado pelo desenvolvimento e pela utilização cada vez maior das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), discute-se como a administração pública municipal dispõe das plataformas de mídias sociais como instrumento de Comunicação Pública para prestação de contas, transparência e interação com a sociedade. A coleta de dados foi feita por meio da observação e codificação manual das postagens na *fanpage* no Facebook e no perfil do Instagram de uma prefeitura localizada no Sul de Minas Gerais de 01/07 a 31/12/2021. A técnica de análise de conteúdo foi utilizada para agregar, analisar e contextualizar as informações. Entre os aspectos obtidos, constata-se a baixa interação com o público, a impessoalidade nas publicações, a priorização e maior engajamento dos conteúdos postados no Facebook e um número superior de posts relacionados à covid-19.

**Palavras-chave:** comunicação pública. plataformas de mídias sociais. administração pública.

## INTRODUÇÃO

O advento da internet trouxe uma série de transformações à sociedade contemporânea, principalmente no que diz respeito à criação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Elas estão revolucionando as formas de interação entre as pessoas, por meio de ferramentas que facilitam, agilizam e dinamizam o contato entre os indivíduos por meio das plataformas de mídias sociais. De acordo com Silva e Gouveia (2021, p. 94), esses meios “são de fácil acesso à parte significativa da população, de simples manuseio e alcance geográfico das informações disponibilizadas”.

Terra (2016) destaca que essas transformações ocorreram no final da década de 1990 e início de 2000, causando uma mudança de postura por parte da sociedade e tornaram o controle do processo de comunicação quase impossível. Para a autora, as pessoas deixaram de ser apenas consumidoras de informação e passaram a ter potencial de tornarem-se produtoras ou, ao menos, compartilhadoras e disseminadoras de conteúdos *on-line*. A autora acrescenta que “tal cenário gera uma transformação significativa na comunicação das organizações: é preciso prever vias de mão dupla, desobstruídas, para se relacionar com os públicos de interesse. A comunicação unidirecional cede espaço a ambientes interativos” (TERRA, 2016, p. 257).

Para Ferreira (2019), essa popularização pode ser analisada pela evolução da *Web 1.0*, que não trazia possibilidades de interação, ou seja, era uma comunicação com via de mão única, para a *Web 3.0*, com novos recursos de interação entre os usuários e uso de algoritmos

para definir as preferências dos usuários sobre quais conteúdos seriam consumidos por elas. Tudo isso culminou na expansão do mundo virtual, aumentando as possibilidades de busca, das funcionalidades digitais e de recursos de produção de conteúdo, viabilizando a comunicação como via de mão dupla neste ambiente.

Os números da internet no Brasil podem ser considerados expressivos. De acordo com o relatório *Digital 2021: Brazil*, iniciativa da ONG *We Are Social* e do *Hootsuite*, 160 milhões de brasileiros eram usuários da rede mundial de computadores em janeiro de 2021, o que representa 75% da população do país. Nesse cenário, 150 milhões de pessoas foram reconhecidas como usuárias de plataformas de mídias sociais, gastando diariamente cerca de 3 horas e 42 minutos nessas mídias. As plataformas mais usadas foram *YouTube* (96,4%), *WhatsApp* (91,7%), *Facebook* (89,8%), *Instagram* (86,3%) e *Facebook Messenger* (68,5%) (HOOTSUITE, 2021).

Por ser uma área relativamente nova e com uma quantidade cada vez maior de funções criadas pelo desenvolvimento da internet, deve-se refletir sobre a presença não apenas dos usuários, mas também de organizações, sejam elas públicas ou privadas. Côrrea (2021, p. 13) destaca que, atualmente, “os processos comunicativos se tornam centrais para a vida em sociedade, ocorrendo por meio de mediações digitalizadas nas quais rapidez e instantaneamente, mobilidade e multiplicidade de vozes são determinantes”.

Tendo em vista essa relevância, Terra (2016) enfatiza que as boas práticas da presença das organizações nas plataformas de mídias sociais devem atender às características de relacionamento, interação ou colaboração, monitoramento/acompanhamento e planejamento estratégico. Ela observa que “muitas das organizações públicas ou não estão presentes no ambiente digital da forma mais correta ou pecam por uma comunicação unilateral” (TERRA, 2016, p. 266). Para Weber (2017), os novos dispositivos de informação e comunicação trouxeram, ao mesmo tempo, a ampliação da visibilidade e publicidade do Estado, mas também intensificaram a vigilância e a crítica da sociedade.

O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br (2020) – aplicou pesquisa envolvendo 5.114 prefeituras do país sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro em 2019. O estudo evidenciou que a proporção de prefeituras com perfil ou conta própria em plataformas de mídias sociais passou de 75%, em 2017, para 82%, em 2019. As plataformas mais mencionadas pelas administrações públicas municipais foram as mídias consideradas de relacionamento como o *Facebook*, que teve aumento de público de 73% para 79% ao longo dos dois anos de intervalo da pesquisa. Houve aumento na adoção de plataformas de fotos como o *Instagram* (de 17% para 37%), tornando-se o segundo tipo de rede social mais citado pelas prefeituras. Em relação às atividades realizadas nos ambientes digitais, a maior parte das prefeituras utilizou seus perfis nessas plataformas para informar a socie-

dade: 94% postaram notícias, 91% divulgaram serviços ou campanhas e 80% responderam a comentários e dúvidas dos cidadãos.

Considerando esse cenário, o objetivo deste trabalho é analisar como uma prefeitura localizada no Sul de Minas Gerais apropria-se das plataformas de mídias digitais, mais especificamente do *Facebook* e do *Instagram*, como instrumentos para Comunicação Pública. A pesquisa tem o intuito de identificar quais são os conteúdos postados nas referidas plataformas e o engajamento da população nelas, além de verificar se há interação entre prefeitura e população por meio de respostas às reclamações e perguntas feitas nos *posts*.

A prefeitura foi selecionada de modo aleatório pelo pesquisador a partir da presença da gestão municipal tanto no *Facebook* como no *Instagram*. Decidiu-se preservar a identidade da cidade citada conferindo a ela o codinome de Prefeitura A. Nos casos de inserção de imagens que mostrem a interação com/e do público, foram inseridas tarjas que encubram o conteúdo de identificação dos cidadãos e do órgão da administração pública municipal.

O período adotado para a coleta de informações nessas plataformas de mídia social foi o segundo semestre de 2021, mais especificamente entre os meses de julho e dezembro daquele ano. Levou-se em consideração a posse dos prefeitos, que aconteceu em janeiro de 2021, e a possível reestruturação do setor de comunicação com o início da gestão. Com seis meses de administração, supôs-se que a área já estivesse organizada, por isso o começo da coleta em julho. Já em relação ao fim da pesquisa, marcada para 31 de dezembro, buscou-se fugir das interferências das eleições para os cargos em nível estadual e federal, o que poderia trazer possíveis reflexos nas administrações municipais já em janeiro de 2022.

De acordo com o Portal da Transparência do município estudado, a Prefeitura A contava em dezembro de 2021 com 770 servidores efetivos, 149 servidores contratados/temporários, 137 servidores comissionados e 7 agentes políticos. A população estimada pelo IBGE em 2021 era de 40.308 pessoas e o PIB per capita em 2019, ainda de acordo com o IBGE R\$19.257,47. A arrecadação da prefeitura em 2021 foi de R\$162 milhões, segundo o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2022).

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Para Brandão (2009, p. 31), “a Comunicação Pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a sociedade”, com propósito de ser um espaço de negociação entre os diversos atores presentes na vida pública do país, além de um instrumento de construção de agenda pública. Conta ainda com o intuito de incentivar

o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social, pois “trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público” (BRANDÃO, 2009, p. 5). De acordo com Medeiros e Chirnev (2021, p. 9), “a comunicação pública diz respeito a dar acesso, agir com transparência, dar informação. Significa também estimular a participação social das pessoas naquilo que lhes diz respeito”.

Weber (2017) explica que o termo comunicação pública foi utilizado no país de modo político e estratégico, pois a definição de comunicação governamental, empregada no período da ditadura militar, não atendia à responsabilidade do Estado brasileiro com a democracia. Com a recuperação das instituições democráticas, a partir da década de 1980, era preciso o restabelecimento das relações com a sociedade e a difusão das informações para possibilitar a transparência estatal.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) destaca que os governos, ao fazerem a comunicação de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos devem atender os princípios de caráter educativo, informativo ou de orientação social. É vedada a promoção pessoal dos agentes públicos, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que a caracterizem. Dessa forma, entende-se que o foco, a partir da Constituição, é para que as atividades relacionadas à comunicação promovidas pelas instituições públicas devem ter como princípio a informação ao cidadão, à sociedade. A premissa é enfatizada por Duarte (2009), ao afirmar que a Comunicação Pública deve se centrar no cidadão como garantia de direito à informação e expressão e também de diálogo e da participação ativa.

A Associação Brasileira de Comunicação Pública – ABCPública (2022) amplia esse espaço com a definição e enumera 12 Princípios da Comunicação Pública, que, segundo a associação, devem nortear o trabalho na área, a saber:

- 8)** Garantir o acesso amplo à informação.
- 9)** Fomentar o diálogo.
- 10)** Estimular a participação.
- 11)** Promover os direitos e a democracia.
- 12)** Combater a desinformação.
- 13)** Ouvir a sociedade.
- 14)** Focar no cidadão.
- 15)** Ser inclusiva e plural.

- 16) Tratar a comunicação como política de Estado.
- 17) Garantir a impessoalidade.
- 18) Pautar-se pela ética.
- 19) Atuar com eficácia.

Dentre esses princípios, destacam-se o enfoque ao tratamento da comunicação como política de Estado, o fomento ao diálogo e o foco no cidadão. A primeira característica diz respeito aos princípios constitucionais da publicidade e transparência, com a necessidade e obrigação dos governos em garantir a qualidade da interlocução e do acesso do cidadão às informações. Ao fomentar o diálogo, a Comunicação Pública busca a formação de espaços para interlocução multidirecional e estimula uma cidadania ativa, informada e participativa. Com foco no cidadão, a comunicação adapta as informações ao nível de conhecimento, às condições e às possibilidades de cada pessoa envolvida para atender às demandas, anseios e interesses da sociedade (ABCPÚBLICA, 2022).

## PROCESSO METODOLÓGICO

A classificação deste trabalho quanto aos objetivos da pesquisa pode ser definida como exploratória, de natureza quantitativa e amostragem não-probabilística. A coleta de dados foi realizada por meio da observação e codificação das postagens das plataformas de mídias sociais. A técnica de Análise de Conteúdo foi utilizada para agregar, analisar e contextualizar as informações obtidas.

A coleta de dados foi feita por meio da codificação manual pelo pesquisador nas postagens entre o período de 1º de julho de 2021 e 31 de dezembro de 2021 das plataformas citadas. A codificação aconteceu entre 17 e 20 de março de 2022. Nessas datas, o *Facebook* da prefeitura pesquisada possuía 23.346 seguidores e o *Instagram* contava com 7.000 seguidores.

A definição das unidades e categorias de estudo para a codificação das plataformas de mídias sociais leva em consideração a técnica de Análise de Conteúdo. Para Sampaio e Lycarião (2021, p. 7)

análise de Conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos. (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021, p. 7)

O engajamento informacional nas publicações no *Facebook* e no *Instagram* dos 16 municípios será aferido por meio do método proposto por Silva e Gouveia (2021). Os pesquisadores propuseram um modelo com fórmulas para o cálculo do engajamento com um ajuste de quantificação das *affordances*, atribuindo pesos baseados na amostra em análise e que representam o nível de engajamento relativo de uma publicação nessas plataformas. A aplicação das fórmulas propostas por Silva e Gouveia (2021) levou em consideração as reações, comentários e compartilhamentos no *Facebook*. No *Instagram*, a medição aconteceu por meio dos *likes* e comentários.

## RESULTADOS

No período de seis meses analisados, foram verificados 348 *posts* nas duas plataformas de mídias sociais, sendo 279 no *Facebook* e *Instagram* (80,4%), 64 apenas no *Facebook* (18,4%) e 4 *posts* somente no *Instagram* (1,2%). Constatou-se que houve uma priorização das postagens no *Facebook* no período analisado, principalmente relacionada a postagens de vídeos. Postagens feitas apenas no *Instagram* representaram pouco mais de 1% do valor total. Os dias que tiveram mais postagens foram sexta-feira (23,1%), quinta-feira (22,2%) e quarta-feira (20,2%). Os com menos foram sábado (2,9%) e domingo (0,3%). O mês de julho foi o que teve mais postagens, com 79 (22,85%), seguido pelo mês de outubro com 61 (17,6%).

Em relação aos números referentes ao *Facebook* foram 17.636 reações, 3.177 comentários, 3.085 compartilhamentos, 56.944 visualizações de vídeos e 26 interações cidadãos vs. prefeitura. No *Instagram* foram registrados 14.186 *likes*, 468 comentários, nenhuma interação cidadãos vs. prefeitura e 2.597 visualizações de vídeos. Os números relacionados às postagens no *Facebook* são maiores do que as verificadas no *Instagram*, principalmente a quantidade de comentários da população e a interação da prefeitura. Enquanto no *Facebook* foram deixados mais de 3 mil comentários, com 26 respostas dadas pela prefeitura, no *Instagram* foram 468 comentários e nenhuma interação da Prefeitura. Nesse sentido, o *Instagram* recebeu 12,84% dos comentários. Como citado anteriormente, o *Facebook* da prefeitura estudada possuía mais seguidores do que o perfil no *Instagram*. O maior número na plataforma pode se dar devido ao tempo de existência da página, que foi criada em 7 de maio de 2008. O perfil no *Instagram* teve sua primeira postagem em 18 de abril de 2018, quase 10 anos depois da criação no *Facebook*.

O formato mais utilizado para as postagens foi o de “arte gráfica”, que esteve presente em 273 *posts* (78,7%). Para a pesquisa, conceituamos arte gráfica como aquela postagem que utilizou recursos visuais (texto, imagens e gráficos) manipulados por programas de edição eletrônica como o *Corel Draw* e *Illustrator*. Foram excluídas dessa categoria as mon-



tagens feitas com fotos tiradas pela própria prefeitura, que foram categorizadas como fotomontagens. Estas ficaram em 2º lugar na quantidade de *posts* com 9,2% do total.

Quando se analisam os setores com maior número de postagens, verifica-se que as relacionadas às ações contra a covid-19 foram as que representaram maior número no período analisado. O assunto foi tratado 148 vezes no total (42,7%). Em 2º lugar, ficaram as publicações relacionadas ao Desenvolvimento Econômico, devido principalmente às postagens relacionadas às vagas de emprego.

No quesito relacionado à presença das autoridades municipais, destaca-se que o prefeito esteve representado direta (fotos, vídeos e depoimentos) ou indiretamente (citado em assinatura de atos oficiais) em 9% das postagens. Já 84,7% das publicações foram consideradas impessoais, pois traziam apenas o brasão do município, sem citação de nomes das autoridades, sejam elas do prefeito, vice-prefeito ou membros do 1º e 2º escalões do governo. Importante frisar que não consta logo da administração, apenas o brasão do município. Por isso, constata-se o princípio nº 10 da Comunicação Pública que é o da garantia da impessoalidade ao não destacar itens de promoção pessoal ou de interesses particulares e eleitorais explícitos.

Houve 26 interações da prefeitura com o cidadão, ou seja, aquelas em que houve resposta oficial da prefeitura ao comentar determinado conteúdo. O número pode ser considerado baixo se verificarmos a quantidade de postagens e também a de comentários feitos pelo público. Todas elas foram registradas no *Facebook*. Nenhuma foi verificada nas postagens do *Instagram*. Assim, veem-se precarizados os princípios da Comunicação Pública nº 2, de fomentar o diálogo, nº 3, de estimular a participação, e nº 6, de ouvir a sociedade. As plataformas de mídias sociais foram utilizadas pela Prefeitura A como via de mão única, apenas de caráter informativo e não como um canal de comunicação dialógico, não estimulando uma cidadania ativa, informativa e participativa.

No aspecto relacionado ao engajamento (ENG) por meio das publicações, foi utilizado o método proposto por Silva e Gouveia (2021), que leva em consideração o cálculo das reações (REA), compartilhamentos (COMP) e comentários (COMEN) no *Facebook* e das reações (REA) e comentários (COMEN) no *Instagram* como foi explanado na seção voltada ao método. As fórmulas foram usadas em uma planilha eletrônica que forneceu a classificação das cinco postagens com mais engajamento do público nas duas plataformas. Obteve-se o seguinte resultado das postagens, conforme a Tabela 1:

**TABELA 1 - ENGAJAMENTO NAS POSTAGENS DA PREFEITURA A NO FACEBOOK**

IDENTIFICAÇÃO POSTAGEM	REA	COMEN	COMP	ENG
Projeto Dança	568	121	76	756,20
Furto Cabos	316	135	72	667,15
Inauguração Natal	356	116	77	650,49
Boletim covid-19	269	68	50	421,12
Boletim covid-19	250	64	54	412,83

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Quando se analisa o engajamento por meio do *Instagram*, com a contagem dos comentários (COMEN) e reações (REA), obtém-se o resultado, conforme aponta a Tabela 2.

**TABELA 2 - ENGAJAMENTO NAS POSTAGENS DA PREFEITURA A NO INSTAGRAM**

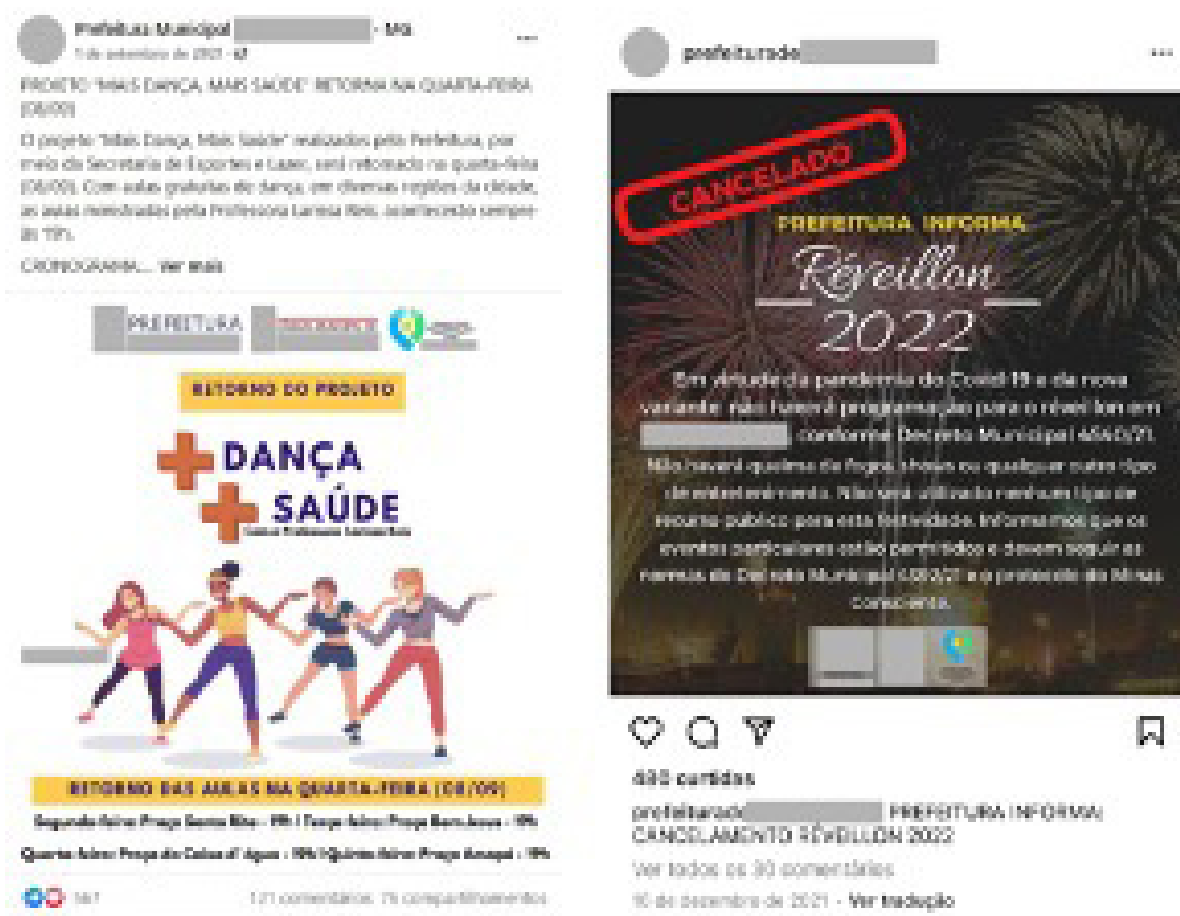
IDENTIFICAÇÃO POSTAGEM	REA	COMEN	ENG
Cancelamento Reveillon	480	30	717,57
Nota Falecimento	591	23	665,34
Nota Repúdio	272	23	500,57
Operação Petróleo Real	280	21	473,39
Comemoração Aniversário	291	18	432,11

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Constata-se, por meio dos dados expostos nas Tabelas 1 e 2, a diferença dos assuntos que tiveram mais engajamento no *Facebook* e no *Instagram*. A postagem que teve maior engajamento no *Facebook* foi relacionada ao retorno de um projeto voltado à área de esporte. Enquanto no *Facebook* o engajamento alcançou a marca de 756,20, no *Instagram* a mesma postagem ficou com o índice de 65,56. Destaca-se que não houve nenhuma interação da Prefeitura A na postagem que obteve 121 comentários.

No *Instagram*, o *post* que obteve o maior engajamento foi o relacionado ao cancelamento do Réveillon 2021, com um índice de 717,57. No *Facebook*, a notícia ficou com 341,32, ainda entre as 10 postagens com maior engajamento no período analisado. Também não houve interação da prefeitura com a população, já que deixou sem respostas 30 comentários no *Instagram* e 49 no *Facebook*. As postagens podem ser visualizadas na Figura 1.

## FIGURA 1 - POSTAGENS NO FACEBOOK E NO INSTAGRAM COM MAIORES ÍNDICES DE ENGAJAMENTO



Fonte: Facebook e Instagram da Prefeitura A (2021)

O índice médio de engajamento no *Facebook* foi de 68,87 e no *Instagram* de 42,23. Algumas postagens ficaram abaixo desses valores. Nota-se, no *Facebook*, que algumas delas se referem à divulgação de outras interfaces socioestatais (audiência pública e conferência) e há ainda outra relacionada ao planejamento governamental (plano plurianual). Apesar disso, nenhum desses posts teve o engajamento igual a zero, como demonstra a Tabela 4.

**TABELA 4 - POSTAGENS COM MENOR ENGAJAMENTO NO FACEBOOK DA PREFEITURA A**

IDENTIFICAÇÃO POSTAGEM	REA	COMEN	COMP	ENG
Plano Plurianual	15	0	1	9,36
Audiência Pública	14	0	1	8,91
Audiência Pública	8	0	2	8,78
Projeto Saúde	8	0	2	8,78
Conferência Assistência Social	13	0	1	8,45

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

No *Instagram*, o índice de engajamento chegou a zero, pois três postagens não obtiveram reações e comentários. Destaca-se também a divulgação de uma conferência pública, importante espaço de discussão entre prefeitura e cidadãos, com um baixo grau de engajamento.

**TABELA 5 - POSTAGENS COM MENOR ENGAJAMENTO NO INSTAGRAM DA PREFEITURA DE A**

IDENTIFICAÇÃO POSTAGEM	REA	COMEN	ENG
Dia Futebol	7	0	3,62
Conferência Assistência Social	6	0	3,10
Decreto Onda Verde	0	0	0,00
Boletim covid-19	0	0	0,00
Boletim covid-19	0	0	0,00

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Um aspecto peculiar, em se tratando de Comunicação Pública em que a prefeitura deveria ser aberta às críticas e sugestões da população, foi o encontrado em algumas postagens analisadas. A Prefeitura A bloqueou ou limitou os comentários em algumas postagens, dentre elas as relacionadas aos boletins da covid-19 nos dias 05/07, 07/07, 09/07, 12/07, 14/07, 15/07 e 16/07. Logo, o público não pôde fazer considerações nesses posts, conforme se verifica abaixo na Figura 2. No *Instagram*, não se verificou tal procedimento.

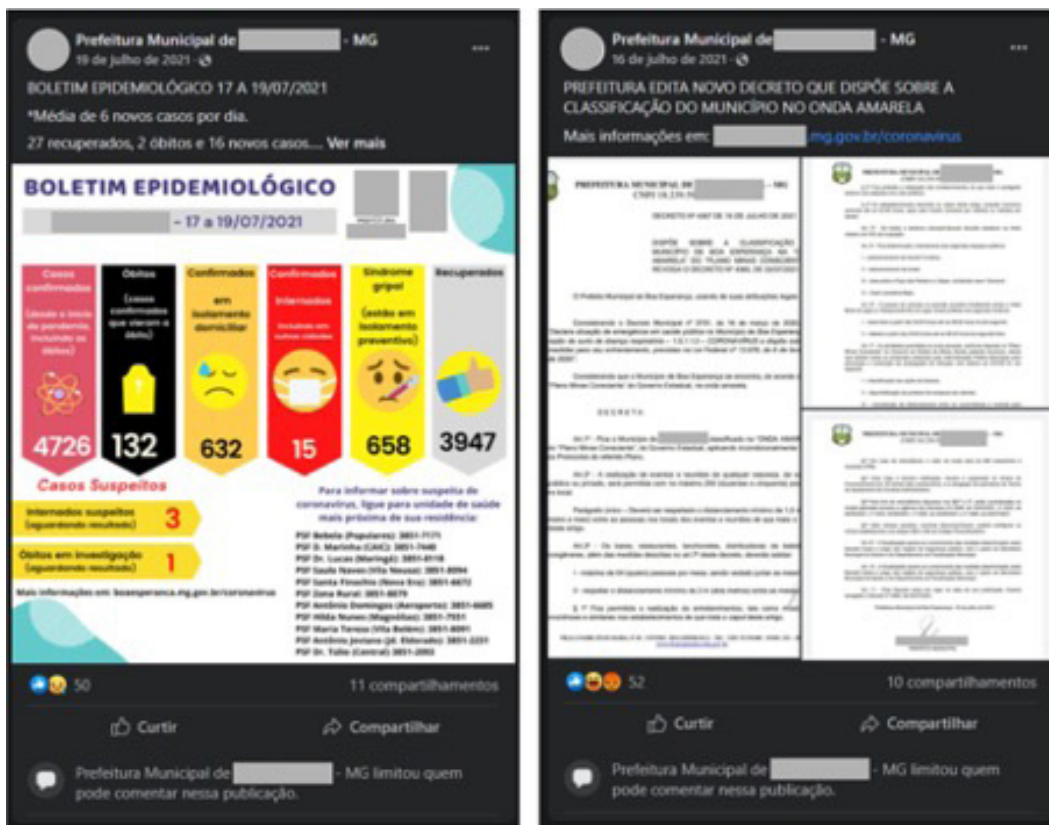
O ato citado acima fere os princípios destacados pela Associação Brasileira de Comunicação Pública no item nº 2, de fomentar o diálogo, nº 3, de estimular a participação, nº 6,

de ouvir a sociedade, e nº 11, de pautar-se pela ética, já que, por se tratar de uma administração pública, deve aberta às críticas, que não devem ser cerceadas.

De acordo com o Manual de uso de redes sociais da Secretaria Especial de Comunicação Social (BRASIL, 2018), a moderação dos comentários dos cidadãos é um tema bastante sensível. O objetivo das plataformas de mídias sociais é de diálogo, sendo que a ausência dele ou a falta de conhecimento embasado por parte da gestão pública nas respostas podem gerar ruídos. A recomendação feita pelo Manual é excluir comentários com insultos, spam, vírus, propagandas, além de evitar interação com haters. O ideal é responder exatamente o que foi perguntado.

Há um fenômeno cada vez mais latente que é o da desinformação, mas que deve ser lidado com ações que levem informação correta à população àqueles que a promovem. Considera-se que a iniciativa de limitar os comentários de todos não traz benefícios, por bloquear as interações com os cidadãos e não atender os princípios da Comunicação Pública citados anteriormente.

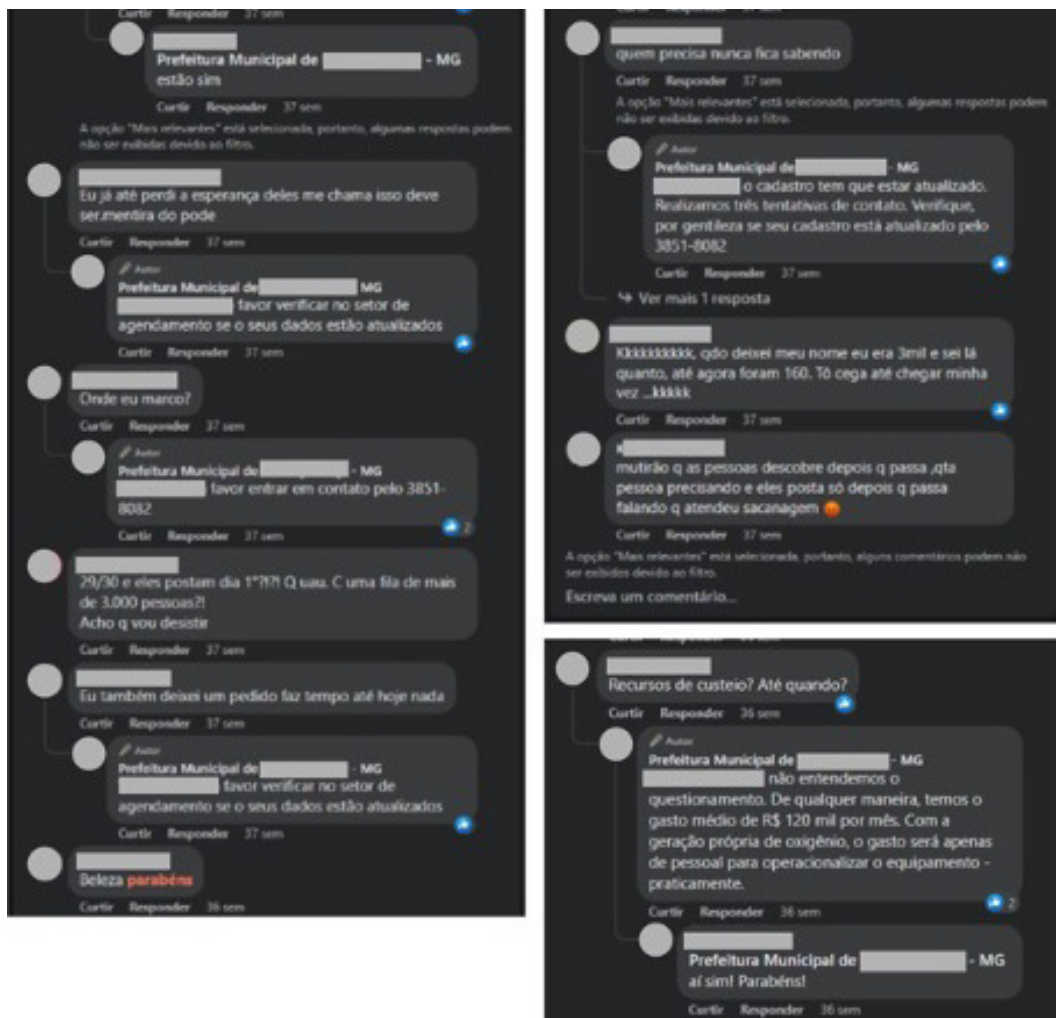
**FIGURA 2 - EXEMPLO DE POSTAGENS EM QUE A PREFEITURA A BLOQUEOU OU LIMITOU OS COMENTÁRIOS DO PÚBLICO NO FACEBOOK**



Fonte: Facebook da Prefeitura A (2021)

Houve casos também em que a equipe da Prefeitura respondeu a vários questionamentos da população e indicou os canais de atendimento para que eles fossem resolvidos, atendendo ao princípio nº 7, de ser focada no cidadão. De acordo com o Manual de Uso das Redes Sociais do Governo Federal (2018), a resposta aos questionamentos feitos pelas plataformas de mídias sociais é a base para a construção de um relacionamento nas redes. O manual destaca ainda que as respostas devem ser embasadas e assertivas para que não gerem ruídos e sejam caracterizadas como falta de transparência e firmam o princípio da internet que é a interatividade. Cabe destacar que, muitas vezes, ao responder a uma pergunta feita por um cidadão, a prefeitura está ajudando no esclarecimento de outras pessoas que, porventura, possam ter o mesmo questionamento.

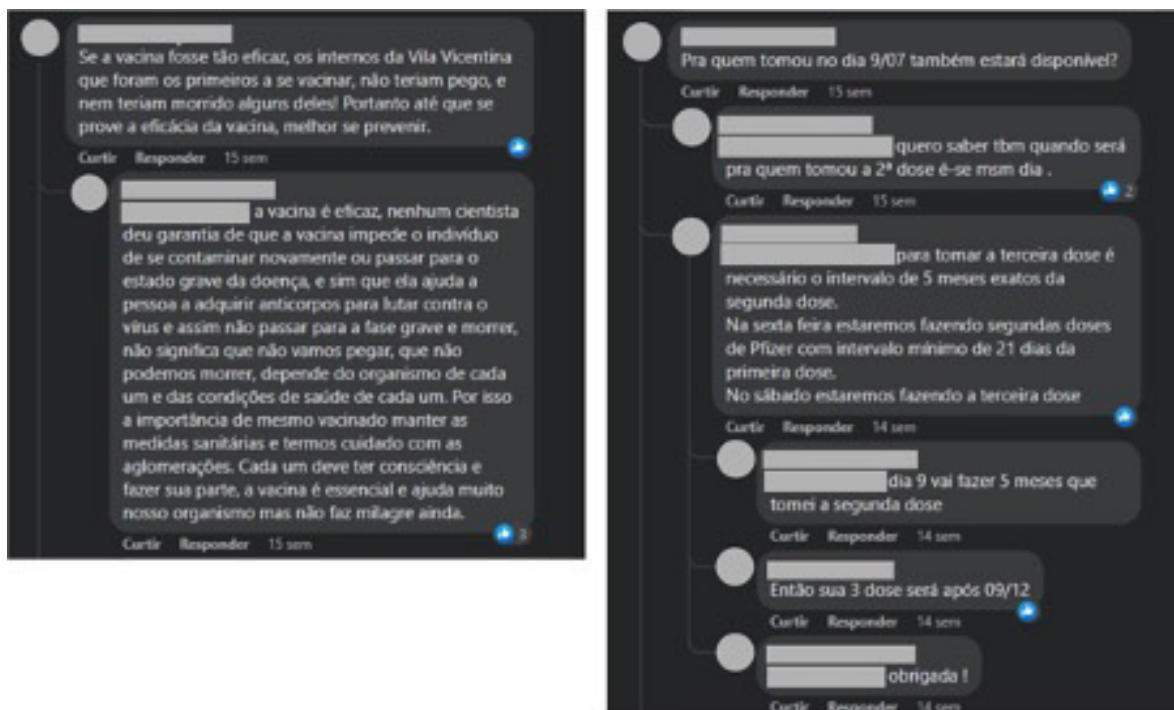
### FIGURA 3 - INTERAÇÃO ENTRE A PREFEITURA A E A POPULAÇÃO EM POSTAGENS NO FACEBOOK



Fonte: Facebook da Prefeitura A (2021)

Destaca-se, na Figura 3, a atuação da equipe de comunicação da Prefeitura A para esclarecer dúvidas e responder questionamentos evitando, assim, a desinformação, além de fazer o encaminhamento do atendimento para outros órgãos. Entretanto, no período analisado, essa relação dialógica ocorreu poucas vezes pela quantidade de interação, conforme já afirmado. Foram registrados casos também em que a população assumiu o papel do poder público para responder dúvidas ou questionamentos relacionados às postagens, como pode ser observado na postagem da Figura 4.

#### FIGURA 4 - RESPOSTAS DADAS PELA PRÓPRIA POPULAÇÃO NAS POSTAGENS

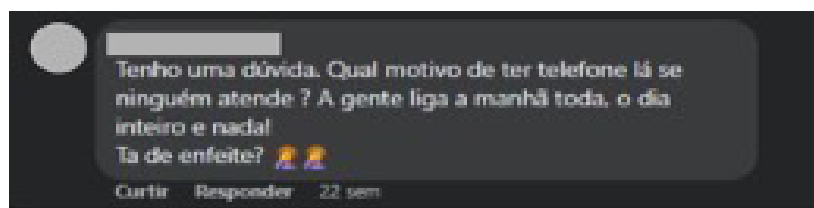


Fonte: Facebook da Prefeitura A (2021)

Em outros casos, a população buscava uma resposta sobre determinado assunto, mas foi ignorada pelo poder público nas postagens, como retrata a Figura 5. Desse modo, não se cumpriram preceitos da Comunicação Pública e também da Comunicação Digital, que é o de combate à desinformação, além de a sociedade não ser ouvida e não haver o processo interativo de via de mão dupla proposto.



## FIGURA 5 - EXEMPLO DE QUESTIONAMENTO NÃO RESPONDIDO PELA PREFEITURA



Fonte: Facebook da Prefeitura A (2021)

## CONCLUSÃO

As plataformas de mídias sociais podem se tornar importantes ferramentas para a Comunicação Pública, conforme discutido neste trabalho. Em cidades que, muitas vezes, não contam com veículos de imprensa para disseminar informações em nível local, as prefeituras devem garantir que os cidadãos tenham acesso às informações de utilidade pública e também àquelas relacionadas à prestação de contas e de divulgação das ações realizadas com os recursos pagos pela população por meio dos impostos.

Ao contrário da mídia tradicional, que pode ser considerada uma via de mão única, as plataformas em ambiente digital garantem a interatividade, sendo relevante instrumento de participação social. Conforme verificado nos resultados das postagens da Prefeitura A, os princípios da Comunicação Pública, que deveriam nortear o trabalho dos profissionais dos setores de comunicação das administrações públicas, muitas vezes foram deixados de lado e não se garantiram direitos da população. Verificou-se também uma pequena interação da prefeitura com a população nas postagens, sendo que a totalidade ficou restrita ao *Facebook*. Não houve nenhuma interação no *Instagram*. A equipe de comunicação deveria investir mais nesse tipo de relação, como forma de esclarecimento sobre os tópicos postados e também como uma forma de relacionamento com o público.

É fundamental que os responsáveis por esses canais digitais e os gestores públicos sejam capacitados e estejam atentos aos formatos que possam garantir o amplo acesso à informação, com um foco inclusivo e plural. Tratando a comunicação pública como política de Estado, as administrações devem fomentar o diálogo, estimular a participação, promover os direitos e a democracia, sempre com foco no cidadão e cumprindo, assim, os princípios da Comunicação Pública.



## FONTES

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA - ABCPÚBLICA. *Conheça os 12 Princípios da Comunicação Pública*. 2022. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/conheca-os-12-principios-da-comunicacao-publica/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Governo do Brasil. Secretaria Especial de Comunicação Social. *Manual de uso de redes sociais*. Brasília, 2018.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO - CETIC.B. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2019*. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-setor-publico-brasileiro-tic-governo-eletronico-2019/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

CORRÊA, Elizabeth Saad. Comunicação organizacional e transformação digital: novos cenários, novos olhares. In: TERRA, Carolina; DREYER, Bianca Marder; RAPOSO, João F. *Comunicação organizacional: práticas, desafios e perspectivas digitais*. São Paulo: Summus, 2021. p. 13-23.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

FERREIRA, Marco. A evolução da Web: o que esperar da Web 4.0? *Conexões Expandidas*, 2019. Disponível em <https://www.ufjf.br/conexoesexpandidas/2019/09/09/a-evolucao-da-web-o-que-esperar-da-web-4-0>. Acesso em: 13 set. 2021.

HOOTSUITE. *Digital 2021: Brazil*. 2021. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-brazil?rq=brazil>. Acesso em: 13 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021. IBGE, 2021. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2021/estimativa\\_dou\\_2021.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf). Acesso em: 20 set. 2021.

MEDEIROS, Armando Medeiros; CHIRNEV, Lilian. *Guia de Comunicação Pública*. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SILVA, Ilaydiany Oliveira da; GOUVEIA, Fabio Castro. Engajamento informacional nas redes sociais: como calcular?. *AtoZ: Novas Práticas em Informação e Conhecimento*, v. 10, n. 1, p. 94-102, 2021. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/50162>. Acesso em: 15 abr. 2022.

TERRA, Carolina Frazon. Redes e mídias sociais: desafios e práticas no contexto das organizações. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Comunicação organizacional estratégica: aportes conceituais e aplicados*. São Paulo: Summus, 2016. p. 255-268.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de Comunicação Pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (Orgs.). *Comunicação Pública e política: pesquisa e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017. p. p. 23-58.



## AUTORES:

### **José Agnaldo Montesso Júnior**

✔ Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Pós-graduado em Comunicação Empresarial pelo Centro Universitário de Belo Horizonte e em Gestão Estratégica de Negócios pelo Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Sul de Minas. Graduado em Jornalismo pela Universidade Federal de Viçosa.



### **Carla Leila Oliveira Campos**

✔ Doutora em Estudos Linguísticos pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada e mestre em Letras pela Universidade Federal de São João del-Rei. É professora adjunta da Universidade Federal de Alfenas, Campus Avançado de Varginha, onde atua como docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade e no Mestrado Profissional em Administração Pública.

**INTERFACE ENTRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA  
E COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL: ESTUDO  
SOBRE A DIVULGAÇÃO DE BOLETINS  
EPIDEMIOLÓGICOS DE COVID-19 PELA  
ADMINISTRAÇÃO EXECUTIVA DA CIDADE  
MINEIRA DE FRUTAL**

Ariane Lemos



## RESUMO

Esta pesquisa apresenta uma discussão de fronteira entre as temáticas comunicação governamental e comunicação pública. Assume como objeto de estudo as edições do boletim epidemiológico com dados da transmissão do Novo Coronavírus, publicadas em um dos canais oficiais digitais da Prefeitura Municipal de Frutal, cidade localizada na região do Triângulo, no estado de Minas Gerais. O monitoramento das postagens dos boletins na rede social do *Instagram* considera o período de janeiro de 2021 a abril de 2022. O objetivo é analisar o conteúdo dos boletins epidemiológicos para discutir sobre práticas de comunicação então empregadas, se governamental, pública ou um *mix* entre as duas modalidades. Entre os achados está a indicação de pontos de contato entre as modalidades de comunicação estudadas.

**Palavras-chave:** Comunicação governamental. Comunicação pública. Covid-19. Boletim epidemiológico. Frutal.

## INTRODUÇÃO

O advento da internet revolucionou a maneira de comunicar e adquirir informações. Cada vez mais conectadas, as pessoas buscam através de dispositivos eletrônicos móveis maneiras rápidas de se informarem acerca dos fatos do dia a dia. Percebendo tais mudanças nos meios de comunicação e no comportamento do público no que diz respeito ao consumo de informações e notícias, veículos de imprensa, em geral, adotaram as tecnologias digitais como meio de transmissão de seus conteúdos. Não só: instituições privadas, públicas e organizações governamentais também aderiram aos espaços virtuais como *sites*, *blogs* e, mais recentemente, às redes sociais digitais, tornando-os canais de interlocução.

A visibilidade e, conseqüentemente, o retorno quanto ao que é publicado nessas plataformas digitais possibilitam também uma análise sobre a atuação e a criação de estratégias que auxiliem a manutenção do diálogo democrático entre instituição pública e sociedade. Pois, para haver maior participação da sociedade civil na administração pública, nas decisões dos governos municipais, estaduais e federal e na construção de políticas públicas, os órgãos públicos devem alcançar o maior número possível de cidadãos.

Assim, estabelecer uma conexão que possibilite essa visibilidade e estimule o diálogo levou as organizações, incluindo as públicas, à abertura de canais digitais para comunicações oficiais. Uma alternativa é utilizar múltiplas plataformas de mídia, explorando-as e alimentando-as periodicamente, acompanhando suas transformações, entendendo a funcionalidade e a linguagem de cada uma delas, na busca por inovação na forma de comunicar.

Entende-se que tais ações ampliam o contato com os cidadãos e oferecem maior transparência quanto às ações da gestão vigente. Esse é o ponto norteador deste estudo.

Esta pesquisa qualitativa utiliza o método exploratório para identificar e analisar ações de comunicação praticadas por uma instituição pública. Parte do pressuposto de que quanto maior a circulação de informações, exemplificada pelas publicações nas redes sociais digitais, maior o interesse do cidadão nos temas relacionados à administração pública, promovendo a participação popular. O estudo insere-se no contexto da pandemia de Covid-19 e busca investigar divulgações oficiais feitas pela Prefeitura de Frutal, cidade que compõe uma das sete microrregiões do Triângulo, região do estado de Minas Gerais.

A pesquisa discute conceitos vinculados à literatura da comunicação organizacional no que tange à comunicação pública e à comunicação governamental. A partir de um mapeamento do uso de canais digitais oficiais de comunicação da administração municipal frutalense, tem-se a análise de boletins epidemiológicos divulgados na rede social *Instagram*. Boletins dessa natureza são publicações de caráter técnico-científico elaborados pelos órgãos oficiais de saúde com determinada periodicidade com o objetivo de monitorar e investigar doenças específicas. A técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) foi aplicada para a verificação das informações contidas nos boletins, considerando as edições de janeiro de 2021 a abril de 2022.

Ao fim do estudo, observa-se que a interface entre a comunicação governamental e a comunicação pública ocorre com a abertura de canais para a proposição de ações do executivo municipal, oferecendo um acompanhamento dos casos de Covid-19 na cidade. No entanto, em nenhuma das modalidades foi observado o estímulo a uma cultura cidadã participativa.

## COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A Comunicação Organizacional, enquanto processo, estabelece-se entre pessoas dentro de um sistema estrutural e corporativo, com vistas a promover a interatividade, criando ou reforçando a imagem da instituição perante os seus públicos ou, ainda, protegendo-a em situações de crise institucional. Nesse sentido, a comunicação estabelecida no contexto organizacional envolve condicionantes, fatores que influenciam diretamente no processo comunicativo, entre eles cenários econômico, político, social e cultural e o comportamento dos agentes envolvidos. A participação de agentes distintos e com comportamentos diferentes proporciona uma comunicação mais abrangente. Essa visão assume como prepon-

derante o paradigma relacional da comunicação face ao paradigma clássico. Isso porque, entender o processo de transmissão de forma técnica e linear não é suficiente para compreender os fenômenos comunicacionais que ocorrem dentro das organizações.

Kunsch (2006) lembra que a comunicação de uma organização envolve múltiplos fatores que são determinantes para o seu próprio entendimento em âmbito estrutural, pois esses determinantes sofrem influência direta de seus colaboradores, um dos principais atores do processo comunicativo. Dessa forma, ferramentas e práticas foram desenvolvidas para viabilizar o processo de comunicação organizacional. A autora defende que a comunicação organizacional deva ser pensada como uma engrenagem movida por três pilares – institucional, interno/administrativo e mercadológico –, sendo cada um deles composto por práticas próprias. A complexidade da comunicação praticada no contexto organizacional condicionou o surgimento de variáveis capazes de darem conta de fenômenos comunicativos ocorridos nas esferas privada, pública ou do terceiro setor. Duas delas são foco desta pesquisa: a comunicação governamental e a comunicação pública.

O debate em torno da temática da comunicação governamental ganhou força nos anos de 1970, quando as equipes de assessorias de comunicação de instituições públicas se limitavam a dar visibilidade midiática e/ou promover uma gestão pública. Com o passar do tempo, essa visão foi ampliada e a comunicação governamental passou a ser vista como forma de estimular uma cultura participativa, estabelecendo-se como um canal de acesso que permita o exercício democrático nos assuntos que dizem respeito à atuação dos executivos (municipal, estadual e federal).

Kunsch (2012) reforça que a comunicação governamental necessita ser estabelecida por um relacionamento estreito, aberto e de cumplicidade com os meios aos quais ela usa e para com o público ao qual ela se destina. Além disso, espera-se a promoção do fluxo de informações e do estabelecimento de relacionamento entre poder público e sociedade.

A instituição pública/governamental deve ser hoje concebida como instituição aberta, que interage com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. Ela precisa atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum, graças a um trabalho conjunto com os meios de comunicação. (KUNSCH, 2012, p.15).

No entanto, com o passar dos anos, a visão de que a comunicação praticada por entidades públicas deve ir além da abertura de canais de comunicação e divulgação de informes de prestação de contas ganhou força. Soma-se a este debate a proposta de estímulo de comunicação também participativa, estabelecendo-se como um canal de acesso que permita o exercício democrático nos assuntos que dizem respeito à atuação dos executivos (municipal, estadual e federal).

Nesse sentido, surge na literatura o entendimento sobre comunicação governamental passe a ser vista como outra prática comunicacional, a comunicação pública. Segundo Brandão (2006, p. 1), a “[...] comunicação pública é uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades e poder-se dizer que é um conceito em processo de construção [...]”, desenrolando-se em um campo de amplo debate de assuntos relacionados à administração pública. Para a autora, um dos conceitos da comunicação pública trata da informação do órgão público voltada para o cidadão, aplicada a fim de manter transparência ou mesmo mostrar a ele o funcionamento da administração, bem como promover aspectos de sua cidadania.

A comunicação pública deve ser um campo de troca de informações, buscando atender ao interesse da sociedade e incitar o cidadão a ter uma participação ativa nas decisões políticas que afetam a sua vida. Koçouski (2012) afirma que a comunicação pública pode ser protagonizada por atores diversos originários das esferas pública ou privada e do terceiro setor, como associações e organizações não-governamentais. Para a autora, o que está em jogo são os produtores/emissores de ação comunicativa e o objetivo de mobilização ao de temas de interesse público. Nas palavras de Koçouski (2012),

[...] comunicação pública é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem [ou assume] de reconhecer e atender os direitos dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos. (KOÇOUSKI, 2012, p. 922)

Com essa mesma perspectiva, Duarte (2007) aprofunda-se nessa definição e argumenta que a comunicação pública deve servir diretamente aos interesses do cidadão, não se limitando apenas ao compartilhamento de informação. Dessa forma, ela deve ser desenvolvida por um meio pelo qual o indivíduo possa se manifestar de maneiras diferentes. Nesse sentido, conforme explicitado no trabalho de Costa e Gomes (2020), Duarte (2007) propõe quatro eixos da comunicação pública, a saber:

[...] transparência [atuação responsável no trato com as questões públicas, facilitando informações, fiscalização e prestação de contas]; acesso [a sociedade deve ter facilidade de obter informações, ser estimulada e orientada a buscá-las]; interação [fortalecimento de instrumentos de comunicação que viabilizem o diálogo] e ouvidoria social [interesse em conhecer e compreender a opinião pública para o atendimento às expectativas da sociedade] (DUARTE, 2007 citado por COSTA; GOMES, 2020, p. 5).



Matos (2019) dedica-se ao estudo da comunicação pública há décadas. Para a autora, essa modalidade deve ser

[...] entendida como o processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, como um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública [...] exige, portanto, a participação da sociedade e de seus segmentos [...] Mas, para que haja interlocução e debate entre tais atores [sociedade, terceiro setor, mídia, mercado, universidades e instituições religiosas], é preciso criar espaços de discussão e deliberação sobre temas políticos e sociais, espaços capazes de viabilizar a formulação de demandas e sua consequente repercussão no governo, na sociedade e na mídia (MATOS, 2019, p. 45).

Em síntese, segundo a autora, a comunicação pública deve ser entendida como um processo entre a sociedade civil e as instituições, permitindo um tipo de comunicação participativa.

Nos parágrafos anteriores, discutiu-se sobre as características da comunicação governamental (prestação de contas do governo à sociedade e das ações e práticas de determinado governo, com caráter informativo) e da comunicação pública (divulgação de informação de interesse coletivo, além da persuasão e de estratégias mercadológicas com vistas à promoção da cidadania, compreendendo a administração pública e instituições do terceiro setor). Em comum entre essas modalidades têm-se as ferramentas de comunicação organizacional aplicadas no sentido de estabelecer a interação entre o setor público e a sociedade civil (BRANDÃO, 2006; MATOS, 2019).

Desse modo, é necessário que a instituição pública reconheça as características das ramificações do modelo de comunicação aplicado em seu ambiente organizacional. Tem-se a contribuição de Torquato (2013), que detalha a comunicação na Administração Pública Federal ao discutir sobre a imagem dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e preconiza quatro frentes de trabalho: a linguagem, a estrutura, o profissional e o planejamento. Nesse último ponto, ele relaciona dez ações norteadoras para trabalhar a construção/fortalecimento/defesa da imagem de instituições públicas, a saber: 1) integração interna, promovendo o ajustamento organizacional; 2) expressão de identidade, projetando a imagem institucional com credibilidade; 3) valores, alimentando a cultura organizacional; 4) cidadania, resguardando o direito do cidadão à informação; 5) assessoria estratégica, promovendo o alinhamento dos discursos institucionais; 6) pesquisa, mapeando interesses sociais; 7) educativa, tornando-se fonte de informações e orientações dos cidadãos; 8) política, compartilhando mensagens e democratizando o poder; 9) social, integrando os grupos através do diálogo em torno no mesmo ideal; e 10) ética, colocando-se como um instrumento a serviço da verdade (TORQUATO, 2013).

Assim como os eixos da comunicação pública transparência, acesso, interação e ouvidoria social, propostos por Duarte (2009), essas funções serão revisitadas na seção de análise dos dados coletados.

# COMUNICAÇÃO E SAÚDE

Para Araújo e Cardoso (2007), é preciso explicitar as diferentes concepções de informação, comunicação e educação no contexto histórico das políticas de saúde. Nesse sentido, é essencial dar visibilidade à atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), que, por vezes, é retratado pelos veículos de imprensa de forma estereotipada. Vale dizer que a pandemia de Covid-19 evidenciou o quanto a estrutura do SUS fez diferença no enfrentamento da transmissão da doença.

Em linhas gerais, o SUS é considerado um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo. Ele foi criado em 1988, por meio da promulgação da Constituição Federal, proporcionando

[...] o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminação. [...] A gestão das ações e dos serviços de saúde deve ser solidária e participativa entre os três entes da Federação: a União, os Estados e os municípios. A rede que compõe o SUS é ampla e abrange tanto ações quanto os serviços de saúde. Engloba a atenção primária, média e alta complexidades, os serviços urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e assistência farmacêutica (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020, s.p).

No que diz respeito à segurança sanitária do país, foi criada em 2003, a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), área estratégica ligada ao Ministério da Saúde para o fortalecimento e ampliação das ações de Vigilância Epidemiológica.

Entre suas ações estão incluídos os programas nacionais de combate à dengue, à malária e outras doenças transmitidas por vetores; o Programa Nacional de Imunização, a prevenção e controle de doenças imunopreveníveis, como o sarampo, o controle de zoonoses; e a vigilância de doenças emergentes. A SVS também agrega importantes programas nacionais de combate a doenças como tuberculose, hanseníase, hepatites virais, DST e Aids. Agora, todas as ações de prevenção e controle de doenças estão reunidas na mesma estrutura, possibilitando uma abordagem mais integrada e eficaz (MINISTÉRIO DA SAÚDE, s.d, s.p).

Um dos instrumentos de vigilância criados pelas SVS são os boletins epidemiológicos cuja função primordial é a de “promover a disseminação de informações relevantes qualificadas, com potencial para contribuir com a orientação de ações em Saúde Pública no país.” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, s.d, s.p). Ainda de acordo com informações da pasta,

no Boletim Epidemiológico são publicadas descrições de monitoramento de eventos e doenças com potencial para desencadear emergência de Saúde Pública; análises da situação epidemiológica de doenças e agravos de responsabilidade da SVS; relatos de investigação de surtos e de outros temas de interesse da Vigilância em Saúde para o Brasil (MINISTÉRIO DA SAÚDE, s.d, s.p).

No contexto histórico, a pesquisa assinada por Jesus (2018) faz uma análise dos primeiros boletins epidemiológicos produzidos pelo Ministério da Saúde (MS). No caso, trata-se da publicação de dados referentes ao HIV/AIDS, na década de 1980, quando a doença ainda era desconhecida pela comunidade médica. Segundo afirma o autor, “trata-se de um estudo que buscou identificar quais os núcleos de sentidos construídos para a síndrome, em abril de 1987, pelo jornal O Liberal, de Belém (PA), identificando as possíveis influências do primeiro B.E [boletim epidemiológico do Ministério da Saúde] nesse contexto.” (JESUS, 2018, p. 8).

De forma semelhante, dados importantes sobre doenças arbovirais, a exemplo de epidemias de dengue, também são divulgados nesses boletins. Sobre isso, Araújo (2012, p. 54) descreve que “[...] a comunicação tem sido vista como um conjunto de instrumentos para disseminação da voz institucional, quase sempre configurando um rol de instruções sobre como a população deve agir em relação aos problemas de saúde.”. Portanto, é possível afirmar que esse tipo de publicação é útil para o repasse de informações aos cidadãos, para pesquisas na área e, ainda, para a definição de políticas públicas.

## CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

No fim de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, surgiu um novo tipo de coronavírus, denominado por cientistas de Sars-Cov-2. Causador da doença Covid-19, o vírus rapidamente se alastrou pelo mundo, atingindo a população em grande escala. O primeiro caso brasileiro foi confirmado no dia 24 de fevereiro de 2020. No mês seguinte, no dia 11, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou situação de pandemia no mundo. Desde então, medidas de segurança em saúde entraram em vigor e recomendações de comportamentos passaram a ser adotadas para evitar a contaminação em massa e um possível colapso na rede de saúde.

Medidas de prevenção de contaminação, como isolamento social, uso de máscaras e do álcool 70°, passaram a fazer parte da vida dos brasileiros. Mesmo assim, os números de infectados e mortos cresceram rapidamente. Divinópolis foi a primeira cidade de Minas Gerais a ter um caso confirmado de Covid-19, com notificação registrada em 09 de abril de 2020.

Em 15 de abril de 2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou decisão anterior que decidiu que estados e municípios, no âmbito de suas competências e em

seu território, podem adotar, respectivamente, medidas de restrições durante o estado de emergência. A decisão ainda determinou que “[...] as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.” (PORTAL STF, 2020, s/p).

Diante desse cenário, os governos estaduais e municipais passaram a decretar protocolos específicos de medidas preventivas, a partir da formação de comitês de enfrentamento à Covid-19. Nesse sentido, a atuação das equipes de comunicação passou a ser ainda mais crucial para se fazer chegar a toda a população as orientações oficiais e informações seguras com o intuito de promover a conscientização e, conseqüentemente, frear a rápida contaminação da população, evitando-se, assim, um colapso no sistema de saúde local. Uma das estratégias passou a ser a divulgação diária de boletins epidemiológicos, dando conta de indicadores relacionados à incidência local dos casos de Covid-19 e a circulação do vírus.

O estudo de Seto e Mesentier (2021), por exemplo, investiga a Covid-19 no Brasil sob a perspectiva da comunicação de riscos e expõe que os boletins epidemiológicos do Ministério da Saúde como sendo uma das fontes para o levantamento de dados. A esse respeito, os autores afirmam que “[...] além de iniciativas acadêmicas, jornalísticas e colaborativas, cabe mencionar as representações visuais elaboradas por órgãos públicos.” (SETO; MES-ENTIER, 2021, p. 4). A pesquisa aponta a relevância de uma representação geolocalizada da pandemia e da participação cidadã na criação das visualizações de dados públicos.

O Brasil e os demais países do mundo abriram o ano de 2021 com o desafio de vacinar a população e, dessa forma, conter o agravamento da pandemia e as mutações do código genético do Novo Coronavírus. Importante dizer, ainda, que o fim do estado de emergência pela pandemia da COVID-19 no Brasil foi anunciado pelo Ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, no dia 17 de abril de 2022.

## PROCESSO METODOLÓGICO

A pesquisa propõe uma abordagem qualitativa, pois “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos [...]” (MINAYO, 2001, p. 21). Esse tipo de pesquisa considera a subjetividade e a realidade social, além dos resultados das ações humanas adquiridas por meio da vivência, experiência, trabalhando com a compreensão dos acontecimentos e das estruturas.

O estudo também assume caráter exploratório, pois tem como objetivo aprofundar em um determinado assunto. São explorados conteúdos publicados nos boletins epidemi-

ológicos da administração pública municipal de Frutal-MG. No que se refere aos procedimentos, a pesquisa faz uso do método do estudo de caso, caracterizado por Yin (2015, p. 17) como um estudo empírico que: “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto do mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes.”.

A amostra foi definida considerando o aspecto da contextualização: a cidade selecionada faz parte da região do Triângulo Mineiro e é reconhecida como referência para um conjunto de outros municípios que integram sua respectiva macrorregião. A pesquisa considera dados referentes à cidade de Frutal. Já a escolha do período de monitoramento, janeiro de 2021 a abril de 2022, coincidindo com as primeiras publicações feitas pela Prefeitura de Frutal na página oficial do *Instagram* e o mês de anúncio do fim do estado de emergência pela pandemia da COVID-19 no Brasil.

Com seleção das publicações levantadas, foi aplicada a técnica de análise de conteúdo para verificar as ocorrências informacionais nos boletins analisados. Segundo Bardin (1977, p. 34), este procedimento é empregado para “[...] um tratamento da informação contida nas mensagens. É conveniente, no entanto, precisar de imediato que em muitos casos a análise, como já foi referido, não se limita ao conteúdo [...]”. Nesse sentido, verificou-se a disposição dos conteúdos nas peças divulgadas bem como a sua formatação (tamanho e cores de fonte, por exemplo).

## DISCUSSÃO DOS DADOS

Frutal é uma cidade brasileira do interior do estado de Minas Gerais, região sudeste do país. Localiza-se na microrregião de mesmo nome e integra os municípios da região do Triângulo Mineiro. O nome Frutal é derivado de sua história devido ao tempo de sua fundação, em 04 de outubro de 1887, ter riachos cheios de jabuticabeiras. A cidade é grande produtora de abacaxi, cana-de-açúcar e grãos e, segundo dados do IBGE (2021), registra 60,5 mil habitantes.

A presença digital da administração pública municipal se efetiva em uma *homepage* oficial – <https://www.frutal.mg.gov.br/> – com a disponibilização de link direto para três redes sociais: *Facebook*, *YouTube* e *Instagram*. Em 12 de maio de 2022, data da coleta de dados, foram identificados dois perfis da prefeitura de Frutal no *Instagram*. Um deles, @frutal\_pmf, foi criado em 18 de março de 2018 e, na data da coleta, estava desativado. Pode-se constatar que a última postagem foi feita em 19 de março de 2020 e trouxe uma divulgação referente ao enfrentamento da doença, com os dizeres “Frutal na luta contra o Coronavírus”. Até 12 de maio de 2022, o perfil acumulava 2.530 seguidores. Já o perfil em atividade, @prefeituradefrutal, registrava 1.584 publicações e 7.732 seguidores. Este é o perfil analisado por esta pesquisa.

# RESULTADOS

O primeiro boletim epidemiológico foi publicado nesta rede social no dia 5 de janeiro de 2021, conforme exposto na Figura 1. Excluindo o título e a assinatura da peça gráfica, o boletim está organizado em três seções, separadas por um traço gráfico. A primeira delas destaca os “casos positivos”, estruturados em “recuperados”, “acompanhamento domiciliar”, “internados” (UTI e leito clínico) e “óbitos confirmados”.

**FIGURA 1 – PRIMEIRO BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO PUBLICADO NA PÁGINA OFICIAL DA PREFEITURA DE FRUTAL**



Fonte: Instagram @prefeituradefrutal, 2022

A segunda seção registra os “resultados negativos”, apurados a partir da soma dos resultados de testes nos formatos PCR e o rápido. Já a terceira área apresenta os “casos suspeitos”, organizados em “aguardando resultado”, “internados” e “óbitos em investigação”. A seção ainda traz os números de “casos notificados sem confirmação” e “monitoramento domiciliar”. No rodapé da peça está registrada a frase “Dados oficiais da Secretaria de Saúde de Frutal”.

Nenhum dos boletins traz a informação do número de edição. Até abril de 2022, as edições dos boletins epidemiológicos foram publicadas diariamente e mantiveram certo padrão estético e de conteúdo. Entre janeiro de 2021 e abril de 2022, foram identificadas apenas seis alterações pontuais, conforme descritivos a seguir:

- 20) 19/01/2021: a informação “Dados oficiais da Secretaria de Saúde de Frutal” deixou de ser publicada, no rodapé dos boletins;
- 21) 27/05/2021: inclusão das marcas das redes sociais da prefeitura, acima do cabeçalho. Com uma pequena mudança do *layout*, com a cor em verde preenchendo toda a peça gráfica. As linhas dividindo as seções foram retiradas;
- 22) 03/06/2021: inclusão do campo “casos positivos – últimas 24 horas”, ao lado do consolidado dos “casos positivos”;
- 23) 26/06/2021: inserção do campo números de “óbitos registrados”, complementando a informação sobre “casos positivos – últimas 24h”;
- 24) 25/01/2022: em “casos suspeitos”, substituição do texto do campo “casos notificados sem confirmação” por “notificações/dia”, referindo-se aos casos notificados sem confirmação;
- 25) 31/01/2022: em “casos suspeitos”, substituição do texto do campo “monitoramento domiciliar” por “isolamento domiciliar”.

A análise dos boletins indica que a mudança mais substancial em sua estética e em seu conteúdo ocorreu em 04 de abril de 2022, quando a Prefeitura de Frutal anunciou que as publicações passariam a ser feitas semanalmente, sempre às segundas-feiras. A decisão veio em decorrência da estabilidade no número de infectados, então observada. O novo *layout* trouxe variações no tom da cor verde e uma nova configuração de seções (Figura 2).

## FIGURA 2 – ALTERAÇÃO DE PERIODICIDADE E FORMATAÇÃO



Fonte: Instagram @prefeituradefrutal, 2022



A postagem foi acompanhada de um texto institucional, com as seguintes justificativas:

A mudança acontece devido à diminuição do número de casos de Covid em Frutal, pelo fato de há 06 dias o município não registrar nenhum caso positivo da doença num período de 24 horas e pela redução da doença estar se mantendo já há alguns dias na cidade. Além disso, com a recomendação do Governo do Estado, a doença passa a ser de notificação compulsória como qualquer outro tipo de doença, não sendo necessários leitos específicos de Covid, uma vez que a doença caminha para um cenário de endemia e não mais de pandemia. Nesse sentido, fica a cargo do município a frequência e o formato do Boletim Epidemiológico a ser disponibilizado à população. Caso o cenário mude e seja necessário o retorno do Boletim Epidemiológico diário, o mesmo será informado oficialmente nas nossas redes sociais e da Prefeitura (PREFEITURA DE FRUTAL, 2022, s.p).

Logo na edição seguinte, divulgada no dia 11 de abril de 2022, o boletim epidemiológico passou por uma segunda reformulação, com a supressão de alguns campos (Figura 3). A versão reformulada teve-se a apresentar o compilado dos números referentes aos “casos positivos”, “casos positivos – semana”, “internados” (UTI e leito clínico), “óbitos confirmados” e “notificações/semana”. A informação “dados oficiais da Secretaria de Saúde de Frutal” voltou a ser impressa na peça de divulgação. Vale dizer que a prefeitura não incluiu no boletim dados sobre a campanha de vacinação contra a Covid-19.

### FIGURA 3 – ALTERAÇÃO DE FORMATO



Fonte: Instagram @prefeituradefrutal, 2022



À luz das ações que orientam o planejamento de comunicação direcionado à imagem de instituições públicas (TORQUATO, 2013), pode-se dizer que a publicação dos boletins epidemiológicos associa-se a quatro delas: a) a credibilidade; b) o direito à informação; c) a educativa e d) a ética. No primeiro caso, a divulgação dos boletins pode ser vista como uma forma de a Prefeitura de Frutal salvaguardar a sua imagem institucional diante da população. A inserção da logomarca do executivo e, posteriormente, do acesso às suas redes sociais também demonstram a expressão institucional.

Com relação ao direito à informação, as divulgações feitas pela equipe de comunicação da prefeitura permitem aos cidadãos terem acesso a informações institucionais, na tentativa de promover transparência na divulgação dos dados de transmissão da Covid-19 e dos casos. Já com a ação educativa, os boletins cumprem uma função de fonte de educação, com a transmissão de conteúdos informativos acerca dos casos registrados na cidade. Dessa forma, a administração municipal procura orientar, esclarecer e ensinar o cidadão sobre assuntos de interesse público. Por fim, a ação ética transparece no intuito de os boletins serem um instrumento a serviço da verdade, a partir da circulação de informações confiáveis, coletadas pela Secretaria de Saúde de Frutal.

Sobre os eixos da comunicação pública problematizados por Duarte (2007) – transparência, acesso, interação e ouvidoria social –, a análise dos boletins indica que a administração pública se preocupa em prestar contas sobre os atendimentos feitos e a evolução da doença. No caso do acesso, disponibilizar os boletins na rede social digital é uma facilidade para obter informações. Apesar disso, essa ação deve ser somada a outras, potencializando a circulação das informações contidas nos boletins.

Por outro lado, os eixos interação, com a promoção de diálogo entre a instituição pública e a sociedade, e ouvidoria social, com interesse em saber a opinião pública para o atendimento dos anseios da comunidade, não foram observados na análise. Embora não seja o objetivo do estudo, neste momento, investigar a interação dos seguidores da página – curtidas e comentários – uma verificação preliminar indica que a prefeitura não respondeu aos comentários registrados nas postagens ou promoveu qualquer tipo de interação com os cidadãos que seguem a rede social.

## CONCLUSÃO

A partir da publicização dos boletins epidemiológicos no perfil oficial da Prefeitura de Frutal-MG, no *Instagram*, a pesquisa buscou contribuir para o entendimento sobre o papel das redes sociais digitais como agentes políticos no processo democrático responsável pela transmissão de informações de interesse público.

A partir da análise da divulgação dos boletins epidemiológicos, pode-se dizer que a interface entre a comunicação governamental e a comunicação pública está na ação de organizar o fluxo de conteúdos institucionais. Em ambas as modalidades de comunicação, percebe-se o interesse em constituir canais de acesso que dizem respeito à atuação do executivo municipal, servindo diretamente aos interesses do cidadão, garantindo uma espécie de prestação de contas referente ao acompanhamento dos casos de Covid-19 na cidade. No entanto, em nenhuma das modalidades foi observado o estímulo de cultura participativa nas decisões políticas, promovendo a cidadania e ampliando o exercício democrático.

Diante da imprevisibilidade de uma nova situação de insegurança sanitária, contar com um diagnóstico crítico sobre estratégias de comunicação implementadas é útil para tomada de decisão em eventos futuros. De certa maneira, a limitação da pesquisa em não realizar uma análise da interação das pessoas com as postagens feitas, registradas por meio de curtidas e comentários, simultaneamente apresenta-se como potencialidade para estudos futuros. Com essa continuidade de estudos, será possível identificar e discutir tendências e potencialidades da comunicação na sociedade contemporânea e nos meios institucionais, bem como sua influência na criação/redefinição de valores e práticas de comunicação relacionadas com a saúde.

## AGRADECIMENTO

Esta pesquisa foi realizada por meio do Edital 06/2021 – Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa da Universidade do Estado de Minas Gerais (PQ/UEMG).

## FONTES

ARAÚJO, Inesita Soares de. As mídias, as instituições de saúde e a população: convergências e divergências na comunicação sobre a prevenção da dengue. **Organicom**, ano 9, ed. especial, n. 16/17, 2012.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda. **Comunicação e Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 226p.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública. **VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom**, 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso: 04 maio 2022.

COSTA, Pollyana Galvão; GOMES, Denise Cristina Ayres. Comunicação pública em tempos de pandemia: Análise da página da Secretaria de Estado da Saúde (SES) do Maranhão no Instagram. **Intercom** – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, virtual, 2020.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOVERNO DE MINAS. Regiões de Planejamento. **Governo de Minas**. Disponível <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/regioes-de-planejamento>. Acesso 23 nov. 2021.

IBGE. Cidades e estados. **IBGE**, [s.l.], [s.d.]. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/frutal.html>. Acesso em: 31 maio 2022.

JESUS, Alan de. **Investigação de Informação e Comunicação: o boletim epidemiológico como dispositivo interdisciplinar de saúde**. 2018. Dissertação (Mestrado em em Informação e Comunicação em Saúde) – Instituto de Comunicação e Informação e Tecnológica em Saúde, IBICT, Rio de Janeiro, 2018.

KOÇOUSKI, Marina. **A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP**. 2012. Dissertação (Mestrado em Teoria e Pesquisa em Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação organizacional: conceitos e dimensões dos estudos e das práticas. In: MARCHIORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação Pública. Direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza. (Org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Maria Margarida. **Comunicação pública, sociedade e cidadania** (Org.). 1ª ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2019, p. 39-59.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em: [http://www.faed.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/1428/minayo\\_2001.pdf](http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo_2001.pdf). Acesso em: 04 abr 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Boletins epidemiológicos. **Ministério da Saúde**, Brasília, [s.d.]. Disponível <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-epidemiologicos>. Acesso em: 31 maio 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema Único de Saúde (SUS): estrutura, princípios e como funciona. **Ministério da Saúde**, Brasília, 2020 Disponível <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sus-estrutura-principios-e-como-funciona/sistema-unico-de-saude-sus-estrutura-principios-e-como-funciona>. Acesso em: 31 maio 2022.

PORTAL DO STF. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. **Portal do STF**, Brasília, 2020. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso 30 maio 2022.

PREFEITURA DE FRUTAL. **Covid-19: boletim epidemiológico**. Frutal. 4 abr 2022. Instagram @prefeituradefrutal. Disponível em <https://www.instagram.com/p/Cb8l7uwrQGV/>. Acesso em 12 abr 2022.

SETO, Kenzo Soares; MESENTIER Thales. Visualização de Dados sobre a Covid-19 no Brasil e a comunicação popular de riscos. **Intercom** – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. 44º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, virtual, 2021.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política**. 2ª. ed. rev. e ampl., São Paulo: Cengage Learning, 2013.



## AUTORA:

### **Ariane Barbosa Lemos**

✔ Doutora em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (ECI/UFMG). Mestra em Ciência da Informação e especialista em Gestão Estratégica da Informação também pela ECI/UFMG. Graduada em Comunicação Social (Bacharelado em Jornalismo) pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH). Professora efetiva na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) - Unidade Frutal, nos cursos de Jornalismo e Comunicação Social - Publicidade e Propaganda. Na área da Comunicação Social, interesse pelos temas jornalismo (teoria e prática), comunicação organizacional, comunicação pública, comunicação estratégica e gestão da comunicação. Na área da Ciência da Informação, interesse pelos temas gestão da informação e do conhecimento, serviços e produtos de informação e gestão estratégica da informação.

# COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: INFORMAÇÕES E RESSIGNIFICAÇÕES NA HORA DO CAFÉ

Fabricao Goulart Dos Santos Silva



## RESUMO

Com a pandemia de Covid-19, a sociedade e as organizações, inclusive as públicas, precisaram se reinventar. Nesse cenário, este artigo tem o objetivo de apresentar o Na Hora do Café, informativo criado pela equipe de Comunicação da Fundação João Pinheiro, órgão público do Governo de Minas Gerais, como um projeto de comunicação organizacional para manter os funcionários informados e para estreitar as relações humanas durante a implantação do trabalho remoto integral. Para tanto, o artigo se ampara em referencial teórico de Luiz Alex Saraiva, Jorge Duarte, Vânia Bueno Cury, Heloísa Fischer, entre outros. As descrições empíricas, inclusive com referência no que Jean-Luc Moriceau conceitua como virada afetiva, trazem as experiências do pesquisador como vivências para este trabalho. De modo geral, percebemos que o informativo foi implementado e recebido com êxito pelo público interno da instituição, tanto como objeto de melhoria dos processos de comunicação já existentes quanto para ressignificar espaços físicos em meio digital durante a pandemia. Entretanto, constata-se que, apesar disso, alguns pontos de análise precisam ser observados e trabalhados para que o Na Hora do Café tenha mais abrangência e assertividade.

**Palavras-chave:** Comunicação. Comunicação organizacional. Pandemia. Covid-19.

## INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo novo coronavírus foi decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 (SCHMIDT et al., 2020). Desde então, diversas discussões relacionadas às consequências da Covid-19 foram promovidas no cenário mundial. Além de voltar a atenção para a área da saúde, a sociedade precisou se reinventar em diversos aspectos. Na comunicação, isso não foi diferente.

A transmissão do coronavírus se dá por secreções contaminadas, como gotículas de saliva, espirro, tosse e coriza. Dessa forma, é indicado evitar, por exemplo, o contato pessoal próximo com beijo, o aperto de mão e o toque em superfícies ou objetos que possam estar contaminados (FIOCRUZ, 2022). Pelo fato de o vírus apresentar altas taxas de transmissão, também foram recomendados o uso de máscaras, a vacinação e o isolamento social (OPAS, 2022). Diversos governantes adotaram a medida mundo afora e, com isso, o contato entre os indivíduos foi reduzido e restrito. Inúmeras empresas legitimaram o trabalho remoto, que se tornou um grande desafio para os diversos tipos de organizações.

Esse isolamento social promoveu vários debates e estudos sobre o comportamento humano e a vida em sociedade. Nesse contexto, faz-se importante destacar o conceito de

vida social organizada. De acordo com Luiz Alex Saraiva (2020, p.13), ela se refere a “como os distintos grupos sociais põem em prática a organização de suas múltiplas formas de existência em sociedade”. Para tanto, considera as variadas concepções e práticas pelas quais esses grupos planejam, organizam, representam, ressignificam histórias e memórias, entre outras dimensões, tais como a subjetividade, os propósitos, as diferenças das pessoas envolvidas e aspectos institucionais.

Essa organização social passou por mudanças nas mais diversas esferas, inclusive na profissional. Para a Administração Pública, o cenário de adaptação pode ter sido ainda mais árduo na pandemia. Por um lado, era fundamental privilegiar a comunicação pública como aquela desenvolvida com foco no interesse público (DUARTE, 2012), combatendo o excesso de desinformação e atuando de forma assertiva. Por outro, era preciso se atentar para a manutenção e para a adaptação da comunicação interna, muitas vezes colocada como segundo plano nos projetos de comunicação. Enquanto empresas privadas já experimentavam o trabalho remoto ou o sistema híbrido (alguns dias de trabalho em casa, outros na empresa), os órgãos públicos mantinham, em sua maioria, a rotina de cargas horárias semanais controladas por um sistema de registro de entrada e saída de funcionários<sup>9</sup>. Ao passo que as instituições buscavam soluções para o novo modelo de trabalho, os empregados tentavam transformar parte da casa em escritório, bem como os móveis e os aparelhos eletrônicos particulares em novos instrumentos para o desempenho profissional.

Apesar desses novos arranjos físicos e de todas as imposições provocadas pela crise sanitária, as organizações precisaram continuar a desenvolver produtos, serviços, conhecimento. A manutenção das relações ficou ainda mais complexa, visto que se fez necessário manter o contato, mas de forma remota. A comunicação interna, antes favorecida pelo formato de trabalho presencial, planejada a partir das relações entre as pessoas que trabalham em uma mesma instituição, teve que ser substituída totalmente pela comunicação digital. Muitas vezes tida como fria e impessoal, a comunicação mediada por telas passou a ser ainda mais trabalhada e utilizada para buscar a constância das informações e, especialmente, das relações humanas.

Diante dessas vivências de transformações exponenciais provocadas pela pandemia, os profissionais, incluindo os da área de Comunicação, tiveram que reinventar processos, inovar, propor soluções e mudanças. Essa situação pode se apresentar como um desafio, visto que diversas organizações se configuram com base em processos cristalizados e,

---

<sup>9</sup> Apesar de apresentarem significados e abrangências diferentes, os termos empregados, funcionários e servidores serão utilizados como sinônimos neste trabalho.



em muitos casos, com cenários com pouco ou nenhum espaço para mudanças e transformações. Isso pode ser identificado no que diz Vânia Bueno Cury, antes mesmo da Covid-19, ao já diagnosticar que

Tão ou mais perturbador que o ambiente de mudança em si é constatar a limitação na capacidade humana para compreender e adaptar-se ao novo cenário com a agilidade necessária, em virtude de padrões criados por uma sociedade que durante séculos se desenvolveu sob a crença de modelos precisos, procedimentos previsíveis e comportamentos controlados. (CURY, 2016, p.194).

Se essa já era uma percepção fora de uma crise mundial de saúde, agora, com o novo cenário imposto pela pandemia, adaptações se fizeram fundamentais e, mais que isso, exigiram agilidade e ruptura de padrões.

Tendo como pano de fundo a pandemia de Covid-19, este artigo tem o objetivo de apresentar o informativo Na Hora do Café, bem como descrever o contexto em que ele foi criado e trazer pontos de reflexões sobre esse produto de comunicação. Ele surgiu a partir de uma busca por superar limitações, reinventar processos diante de um contexto desconhecido e sem prazo de validade e, ainda, como uma proposta para solucionar um problema de comunicação interna na Fundação João Pinheiro (FJP), órgão da Administração Pública mineira. A apresentação se dará por meio de explicações da experiência pessoal no desenvolvimento e na manutenção do Na Hora do Café.

Essa proposta se ampara em estudos acerca da chamada virada afetiva. Para tanto, tornaram-se marcantes e inspiradoras as reflexões propostas por Jean-Luc Moriceau e apresentadas por Ângela Marques e Fábila Lima (2017, p.15):

Ele comenta que a “virada afetiva” dos estudos organizacionais designa sobretudo novas possibilidades epistemológicas e novas práticas metodológicas: um modo de pesquisa no qual o pesquisador se deixa guiar pelos afetos, se permite mover pela situação, como ponto de partida da reflexividade. Não se trata de extrair uma representação mais rica dos dados empíricos, mas de aceitar mergulhar no concreto, no vivido, na porção parcial, local, específica, relacional e estética da experiência. (MARQUES; LIMA, 2017, p.15).

Para além da empiria, foram utilizadas, para o desenvolvimento deste trabalho, referências bibliográficas que tratam da temática apresentada. Em um sentido amplo, essa etapa consiste na identificação, localização e obtenção da bibliografia relacionada ao assunto de estudo, evidenciando o pensamento dos autores analisados acrescido de ideias e opiniões particulares (STUMPF, 2005). Para tanto, livros, artigos científicos, páginas de internet, publicações diversas e legislações foram consultados.

## “ERA” PRÉ-INFORMATIVO

A FJP é uma instituição de pesquisa e ensino do Governo de Minas Gerais. Criada em 1969, ela tem sede em Belo Horizonte e se destaca como fonte de conhecimento, ensino e informações para o desenvolvimento do estado e do país, além de ter como destaque a produção de estatísticas e a criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais.

Atualmente, ela conta com quase trezentos servidores e funcionários, considerados, para este trabalho, como o público interno da Fundação. Ao analisar a quantidade de trabalhadores relacionados por escolaridade, temos a seguinte distribuição:

**TABELA 1 - QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE NA FJP EM 2022**

Escolaridade	Quantidade de funcionários
Ensino fundamental incompleto	2
Ensino fundamental completo	11
Ensino médio completo	56
Graduação completa	73
Especialização completa	58
Mestrado completo	47
Doutorado completo	38
Pós-doutorado completo	1

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Gerência de Recursos Humanos / FJP

Como se pode observar, mais da metade do quadro de funcionários da FJP já concluiu, pelo menos, algum curso de especialização. Apesar disso, uma parcela considerável do público apresenta formação completa em nível médio ou graduação. Esse recorte por grau de escolaridade demonstra a diversidade dos servidores que compõem o órgão. Por consequência, indica a necessidade de planejamento especial para trabalhar com múltiplos grupos, que organizam a vida social de modo diversificado.

A Assessoria de Comunicação Social, instalada na sede da FJP, é composta por oito funcionários, incluindo chefia e estagiários. Ela é o setor responsável por todas as demandas de

comunicação relacionadas à instituição. Antes da pandemia, a comunicação interna já era majoritariamente digital, embora os quadros de aviso afixados em pontos estratégicos do prédio contribuíssem para a divulgação das notícias e materiais informativos mais importantes. Essas ferramentas de comunicação eram mais utilizadas por aquelas pessoas sem acesso aos e-mails institucionais, sendo a maioria com formação escolar até o nível médio.

Apesar da familiaridade com os meios digitais, percebia-se que não havia um planejamento assertivo envolvendo a comunicação digital na FJP. Frequentemente, os servidores recebiam, em um único dia de trabalho, de cinco a dez e-mails enviados pela Assessoria de Comunicação. Não obstante, a linguagem utilizada era predominantemente institucional, com muitos termos técnicos, o que, de certa forma, promovia um distanciamento entre os atores envolvidos.

Com a pandemia, essas atividades precisaram ser reinventadas. As pessoas se viram na necessidade de consumir mais informações sobre o novo vírus e seus efeitos no corpo humano, visto que as taxas de transmissão e mortes chegaram a níveis impressionantes. Com o desenvolvimento da Covid-19 e, conseqüentemente, danos causados à saúde, puderam ser observados, também, reflexos na saúde mental da população, explicitados por medo, insegurança, ansiedade, bem como sensação de incapacidade (CASTRO et. al, 2021). Nesse sentido, atuar na área de Comunicação passou a ser um desafio ainda maior. A necessidade de planejar o conteúdo, a linguagem e a forma de comunicação com os diversos atores tornou-se ainda mais preponderante e urgente. No mesmo sentido, ampliou-se a necessidade de escutar os servidores buscando compreender suas demandas e fragilidades para que, desse modo, fossem construídas respostas mais assertivas para as requisições sobre rotina de trabalho, relacionadas ao contexto da pandemia e/ou à nova configuração de regime de trabalho.

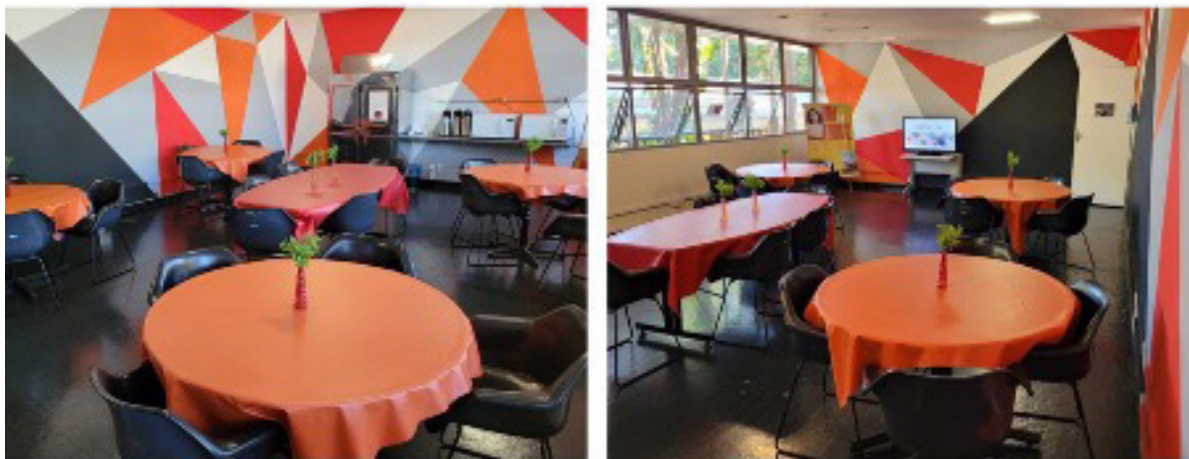
Antes da pandemia, os intervalos entre uma atividade e outra eram marcados por momentos de interação entre os funcionários, muitas vezes acompanhados de uma xícara de café. Algumas pessoas costumam falar em tom pejorativo, mas a ideia de que muitos servidores públicos consomem a bebida frequentemente é uma verdade. Segundo informações repassadas pela Gerência de Logística e Aquisições, setor responsável pela compra e preparo de café na FJP, eram produzidos e consumidos, por mês, uma média de 4 mil litros da bebida na instituição antes da pandemia.

Para além das repartições públicas, o café é uma preferência nacional. Segundo dados do Instituto Axxus, divulgados pela Associação Brasileira da Indústria de Café (Abic), a bebida é a segunda mais consumida no Brasil – a primeira é a água. Além disso, a pesquisa revelou que, durante dois anos da pandemia (2020-2021), os consumidores que passaram a consumir mais café declararam que o isolamento social e a permanência em casa por mais tempo contribuíram para o aumento do desejo pela bebida. Quando

questionados sobre o horário de consumo, 98% do público respondente indicou que bebem café ao acordar.

A cultura de tomar o café entre uma atividade e outra sempre fez parte da Fundação. Antes da pandemia, um dos espaços de convivência mais frequentados na instituição era justamente a copa principal. Criada em 2019, ela foi planejada para integrar as outras copas existentes nos diversos andares do prédio e para promover um ambiente de encontro entre os servidores que, na hora do café, poderiam se ver, se conhecer melhor, interagir e conversar sobre assuntos diversos. Destoando do padrão sóbrio das outras salas do edifício, a copa possui paredes com grandes triângulos coloridos. As formas geométricas são uma referência ao símbolo da bandeira de Minas Gerais e ao logotipo da instituição.

**FIGURA 1 - COPA PRINCIPAL DA FJP**



O local foi bem aceito pelos frequentadores e se tornou um ponto de encontro entre colegas que passavam dias e semanas sem se encontrar, ainda que trabalhando no mesmo prédio. Em virtude do isolamento social decorrente da pandemia, os servidores da FJP ficaram em trabalho remoto integral por 21 meses, de 19 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, o que impossibilitou esses momentos presenciais de interação. O sistema híbrido de trabalho foi adotado a partir de janeiro de 2022 e está vigente até hoje.

Com o intuito de aprimorar os processos internos de comunicação, de manter os funcionários informados e de não demandar novos recursos orçamentários, a equipe da Assessoria de Comunicação da FJP planejou a criação de uma *newsletter* diária. Apesar de essa ferramenta de comunicação não ser uma novidade, buscou-se trabalhar parte do conteúdo de forma inovadora para os padrões até então adotados.

# NA HORA DO CAFÉ

A *newsletter* diária recebeu o nome de Na Hora do Café e teve sua primeira distribuição aos funcionários que possuem endereço eletrônico institucional em 9 de novembro de 2020. A ideia surgiu a partir de discussões sobre quais os momentos da rotina de trabalho eram mais leves, menos formais e menos burocráticos. Era justamente na hora do café que as pessoas, ainda que cumprindo o horário de expediente, poderiam ser elas mesmas, dentro da instituição, mas um pouco desprendidas do rigor e das obrigações profissionais. Além disso, o título da *newsletter* marcou o horário de sua distribuição para os e-mails dos servidores: 7 horas da manhã. Dessa forma, assim que os funcionários abrissem sua caixa de e-mails, no escritório improvisado em casa, eles já teriam informações diversas como acompanhamento para o café da manhã e para consultas ao longo do dia.

A identidade visual do informativo foi criada com a proposta de ressignificar o espaço físico da copa: o cabeçalho contou com a ilustração de triângulos coloridos, uma alusão às paredes do espaço de convivência da Fundação. A cada mês, as cores da *newsletter* são alteradas e novos símbolos são adicionados aos triângulos do cabeçalho, seja para marcar alguma temática ou data comemorativa, seja para refletir uma constante preocupação com a atualização do material.

**FIGURA 2 - CABEÇALHO UTILIZADO NO PRIMEIRO INFORMATIVO NA HORA DO CAFÉ**



As informações divulgadas no informativo Na Hora do Café são divididas por editorias. Os servidores da FJP preencheram uma planilha em que indicavam o nome pelo qual gostariam de ser chamados. É com esse vocativo que a *newsletter* é iniciada: “Bom dia, [nome escolhido por cada servidor]!”. Logo após a saudação, o informativo apresenta um pequeno texto, uma versão digital de uma prosa, conversa tão apreciada pelos mineiros na hora do café. Nesse espaço, de modo informal, é simulada uma interlocução com a

pessoa do outro lado da tela. São destacados os pontos importantes do dia ou, simplesmente, promovida uma conversa a partir de assuntos corriqueiros que seriam tratados em um encontro ocasional na copa - início de estações, alertas de chuva ou frio, datas de vacinação, feriados, entre vários outros assuntos. Em seguida, são apresentados os comunicados mais importantes e a agenda de eventos. Ao longo da semana, em dias específicos, são divulgadas alternadamente, por exemplo, dicas sobre a língua portuguesa, ética, características de assédio moral e sexual, cursos; publicações de pesquisas ou artigos desenvolvidos por profissionais da instituição; orientações sobre cuidados com a saúde; sugestões de lazer para o fim de semana. O conteúdo é sugerido pelas áreas demandantes ou preparado pela própria equipe da Assessoria de Comunicação, que é responsável, também, pela revisão e edição dos materiais, além da diagramação e do envio do informativo ao público interno.

A linguagem simples é adotada como prioritária no informativo. Ela busca práticas que facilitam a leitura e a compreensão dos textos, além de transmitir informações de maneira simples e objetiva. Leva em consideração o público, escolhe palavras familiares, evita jargão e termos técnicos, o que produz o tom de uma conversa amigável e respeitosa (FISCHER, 2018). O conteúdo divulgado no informativo Na Hora do Café é trabalhado dessa maneira. De modo geral, são divulgadas chamadas e pequenos resumos acompanhados de imagens, ícones, vídeos ou *gifs* representativos e/ou complementares aos textos. Caso necessário, links são disponibilizados com direcionamento para arquivos, sites ou para a intranet da instituição, onde mais informações podem ser obtidas.

## RESULTADOS

Desde a sua criação, o informativo vem ganhando novos conteúdos a partir da necessidade institucional e da colaboração do público interno, seja com a sugestão para melhorias ou com a indicação de material a ser compartilhado com os colegas. Ao longo de quase dois anos de existência e mesmo com o fim do trabalho totalmente remoto, o Na Hora do Café continua bem aceito pelas pessoas da instituição, sendo que muitas já o chamam por um apelido carinhoso: Café.

Isso pode ser validado a partir de resultados publicados no Diagnóstico de Percepção Organizacional - Relatório de pesquisa quantitativa com o público interno da FJP. Segundo o documento, o Na Hora do Café “recebeu uma excelente avaliação, tanto em relação ao formato utilizado quanto em relação ao conteúdo das edições diárias”. O percentual de aceitação do informativo é expressivo: 95,4% das pessoas afirmam gostar do formato, enquanto 98,5% consideram o conteúdo pertinente para o servidor.

Apesar da boa aceitação e da preocupação constante com o conteúdo e com o público, o projeto precisa de aperfeiçoamento. Infelizmente, nem todos os funcionários têm acesso ao e-mail institucional e, conseqüentemente, ao Na Hora do Café. Dessa forma, durante os meses de trabalho remoto integral, alguns gerentes assumiram a responsabilidade de filtrar e repassar o conteúdo mais relevante às pessoas que não recebiam o informativo. Com o trabalho híbrido, na busca por suprir parte dessa falha, uma televisão foi instalada na copa. Por meio dela, as principais informações são transmitidas aos frequentadores do espaço durante o horário de expediente.

## CONCLUSÃO

A produção deste artigo, para além do objetivo proposto, serviu como reflexão sobre as tarefas desenvolvidas pelo autor em suas atividades no serviço público. Viver a pandemia como todas as demais pessoas e, ainda, buscar soluções pensando em melhorias para um grupo da Administração Pública, dentro das complexidades de uma vida social organizada, já é, por si só, motivo de contentamento. Analisando por essa perspectiva, os ensinamentos trazidos por Jean-Luc Moriceau foram vivenciados como uma experiência ímpar. Vencendo as barreiras explicitadas por Vânia Bueno Cury, utilizamos o ambiente de mudança provocado por um vírus como cenário necessário para inovar alguns padrões da comunicação em uma instituição pública com mais de 50 anos de história.

Lidar com pessoas vivendo o drama de uma pandemia e trabalhar com comunicação, especialmente em um órgão público, sem disponibilidade de muitos recursos financeiros, não é tarefa fácil. Mesmo sendo fundamental para os processos, nem sempre a comunicação é vista como estratégica, o que, por si só, já é um grande problema. Apesar disso, repensar a comunicação interna de uma instituição que carrega as marcas de uma tradição burocrática, ressignificar espaços e inovar as atividades foi um desafio gratificante, especialmente levando em consideração a agilidade necessária para a adaptação às imposições da Covid-19.

Embora seja bem aceito pelo público, a crítica ao Na Hora do Café se faz necessária e atuante para que ele não seja visto como um produto de comunicação perfeito e, por isso, sem necessidade de aperfeiçoamento. Como ponto de melhoria urgente, destaca-se que a sua abrangência deve corresponder a todas as pessoas da instituição, não apenas a quem possui endereço eletrônico institucional. Como ponto de observação, ressalta-se que, por ser diário, muitas vezes falta inspiração e criatividade para a apresentação de textos e imagens atrativos ou bem planejados. Outra ponderação, não



menos importante, é a necessidade de o setor de comunicação se manter atuante para priorizar e editar o conteúdo a ser publicado, levando-se em consideração a possibilidade de que alguns setores ou pessoas possam tentar beneficiar suas áreas de atuação. Para acompanhar o nível de satisfação, planejar atualizações e propor soluções, recomenda-se a manutenção de pesquisas de opinião periódicas com o público consumidor do Na Hora do Café.

Para além das críticas, dos pontos de melhoria e de observação, é preciso ressaltar a qualidade do informativo. Há quase dois anos no ar, ele é analisado constantemente a fim de respeitar as mais diversas concepções e práticas pelas quais o público interno se manifesta. Trabalhar com a linguagem simples e, até mesmo, com trechos de informalidade, remetidos à tradicional conversa mineira, foram duas conquistas em uma instituição reconhecida por suas pesquisas e demais produções de elevado nível técnico e intelectual. O cuidado ao ressignificar os espaços físicos e os hábitos de uma rotina de trabalho presencial para um ambiente totalmente digital, em meio à pandemia, é um grande destaque do planejamento do informativo apresentado neste artigo.

O Na Hora do Café é a prova de que, mesmo sem muitos recursos, é possível repensar limites, aprimorar e inovar ferramentas de comunicação já conhecidas e utilizadas na Administração Pública. A partir do êxito obtido com esse projeto, é possível buscar inspiração para o aperfeiçoamento de outros serviços públicos, inclusive aqueles de comunicação pública para os diversos grupos da sociedade.

Vida longa ao Café!

## AGRADECIMENTOS

À equipe da Assessoria de Comunicação Social da Fundação João Pinheiro e ao público interno da instituição, responsável pela audiência constante e, conseqüentemente, pela manutenção do Na Hora do Café. À Maria, Sônia e Camila pela inspiração e motivação.



## FONTES

Associação Brasileira da Indústria de Café (Abic) - **Pesquisa Hábitos e preferências dos consumidores de café no Brasil, em 2021, comparados com 2019**. 2021. Disponível em <https://estatisticas.abic.com.br/estatisticas/pesquisas/habitos-e-preferencias-dos-consumidores-de-ca-fe/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CASTRO, Patrícia Rayane Medeiros et al. **Psychological impacts on adults during the the COVID-19 pandemic: an integrative review**. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 10, n. 11, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/18546>. Acesso em: 29 jun. 2022.

CURY, Vânia Bueno. **Comunicação para o desenvolvimento organizacional**. In: KUNSCH, Margarida. *Comunicação Organizacional Estratégica*. São Paulo: Summus Editorial, 2016, p. 193-212.

DUARTE, Jorge. (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FISCHER, Heloisa. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diagnóstico de Percepção Organizacional - Relatório de pesquisa quantitativa com o público interno da FJP**. 2021. Disponível em [http://intranet.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/07.07.2022\\_Relatorio-de-pesquisa-Diagnostico-de-Percepcao-Organizacional.pdf](http://intranet.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/07.07.2022_Relatorio-de-pesquisa-Diagnostico-de-Percepcao-Organizacional.pdf). Acesso em 8 jul. 2022.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Fiocruz). **Covid-19 | Perguntas e respostas - Como o coronavírus é transmitido?**. 2022. Disponível em <https://portal.fiocruz.br/pergunta/como-o-coronavirus-e-transmitido>. Acesso em 20 jun. 2022.

MARQUES, Ângela C. S.; LIMA, Fábila P. **Comunicação organizacional: Vertentes conceituais e Metodológicas**. v. 2. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (Opas/OMS). **Folha informativa sobre COVID-19**. 2022. Disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19#:~:text=A%20COVID%2D19%20%C3%A9%20causada,%2C%20fala%2C%20canta%20ou%20respira>. Acesso em 20 jun. 2022.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. **Diferenças e territorialidades na cidade como ponto de partida**. In L. A. S. Saraiva (Org.). *Diferenças e territorialidades na cidade* (pp. 11-29). Ituiutaba: Barlavento, 2020. Disponível em <https://asebabaolorigbin.files.wordpress.com/2020/12/diferenca-e-territor.pdf>.

Acesso em 27 jun. 2022.

SCHMIDT, Beatriz et al. **Impactos na Saúde Mental e Intervenções Psicológicas Diante da Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19)**. **SciELO Preprints**,1–26, 2020 Disponível em: **<https://doi.org/10.1590/SCIELOPREPRINTS.58>**. Acesso em 27 jun. 2022.

STUMPF, Ida Regina C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, Jorge. (org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, v. 1, 1a ed., p. 51-61, 2005.



## AUTOR:

### **Fabricio Goulart dos Santos Silva**

✔ Especialista em Comunicação e Saúde pela Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais e em Gestão Estratégica da Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduado em Produção Multimídia pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI BH). Servidor público, atua há quatorze anos na Assessoria de Comunicação Social da Fundação João Pinheiro, entidade do Governo do Estado de Minas Gerais.

# A APLICAÇÃO DA LINGUAGEM SIMPLES NA CARTA DE SERVIÇOS DE MINAS GERAIS FRETE À TRANSFORMAÇÃO DIGITAL ACELERADA PELA PANDEMIA

Amanda Silva Dias  
Augusto César Sousa de Melo  
Clarissa Nascimento Duarte  
Eider Max de Oliveira Gontijo  
Giovanna Nogueira Machado Schffer



## RESUMO

Entre os anos de 2017 e 2021 foram estabelecidas normas e leis, tanto no âmbito federal quanto no estadual, de forma a estruturar uma Política de Simplificação de Serviços. Nesse escopo, foram determinadas ações pelo Código de Defesa do Usuário de Serviço Público (CDU) como a Rede de Simplificação de Minas Gerais e a própria diretriz de Linguagem Simples. Atrrelado a essa política, no Poder Executivo mineiro, há ainda a política de Transformação Digital, onde se encaixa o Índice de Transformação Digital (ITD). No contexto da pandemia, observou-se uma aceleração desse indicador, apontando para o crescimento da digitalização de serviços públicos. Nesse sentido, a Linguagem Simples é pautada como uma oportunidade de simplificar a linguagem usada nos serviços e informes governamentais no espaço digital. Os indicadores sobre analfabetismo e analfabetismo digital tanto em Minas como no Brasil também reforçam a importância da adoção de Linguagem Simples.

## INTRODUÇÃO

Em 2017, a Presidência da República sancionou a Lei Federal nº 13.460 que também é conhecida como Código de Defesa do Usuário de Serviço Público (CDU), uma vez que estabelece direitos e deveres ao usuário além de regulamentar o parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal, garantindo as formas de participação da sociedade e de avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos. Entre os direitos básicos estão: igualdade no tratamento dos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação; atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e as prioridades asseguradas por lei; aplicação de soluções tecnológicas para simplificar processos e procedimentos, entre outros.

Esta lei inova a percepção de usuário e usuária de serviço público, trazendo a característica da empatia para ajustes na forma de prestação de serviço pela administração pública. De acordo com o normativo, os órgãos precisam disponibilizar e atualizar periodicamente uma Carta de Serviços ao Usuário, com informações claras a respeito do serviço prestado, tempo de espera para atendimento, prazo máximo e locais para reclamação, entre outros. Em Minas Gerais, a Carta de Serviços consta no chamado “Portal MG”.

No âmbito do Poder Executivo mineiro, a fim de regulamentar o CDU, o Estado publicou o Decreto nº 47.441, de 3 de julho de 2018, que dispõe sobre a simplificação administrativa no âmbito do Poder Executivo estadual e instituiu a chamada Política de Simplificação voltada para a simplificação dos serviços públicos e o atendimento prestado aos usuários e usuárias. Essa normativa estabelece algumas diretrizes para a melhoria dos serviços

públicos tais como: disponibilizar e compartilhar dados e informações oficiais, com exceção daqueles cujo sigilo seja essencial para segurança da sociedade e do Estado nos termos da lei; simplificar procedimentos internos e de atendimento para disponibilizar serviços públicos acessíveis e focados nas necessidades dos usuários e usuárias; e utilizar linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos.

No final de 2021, a publicação do Decreto Estadual nº 48.327, de 29 de dezembro de 2021, alterou o Decreto Estadual nº 47.441, de 2018, dando um foco para a Linguagem Simples, conceituando e detalhando algumas diretrizes, alterando a estrutura de governança da Política de Simplificação e regulamentando a Rede de Simplificação conforme Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.

A Rede de Simplificação de Minas Gerais é composta por servidores e servidoras de todos os órgãos e entidades do Governo, chamados Agentes de Simplificação. Estas pessoas atuam como pontos focais para implementar e articular a Política de Simplificação em seus respectivos órgãos e entidades, bem como atuam como multiplicadores das metodologias de transformação e simplificação de serviços com foco no usuário e usuária. É através do chamado “Programa de Desenvolvimento da Rede de Simplificação” que os Agentes são capacitados em diferentes metodologias e temas relacionados à simplificação, inovação, foco no usuário e transformação de serviços.

O Programa de Desenvolvimento teve início em 2018 e contou com cinco Módulos, nos quais foram tratados assuntos como conceitos iniciais sobre a Política de Simplificação, diagnóstico e levantamento de serviços prestados pelo governo de Minas Gerais, transformação de serviços, “Simplifique!”, e Linguagem Simples. Especialmente no Módulo 5, cujo tema foi a Linguagem Simples, a Rede de Simplificação envolveu não somente os Agentes de Simplificação, mas também os chamados “Editores de Conteúdo”, que são as pessoas responsáveis por escrever e editar os textos dos serviços na Carta de Serviços de Minas Gerais.

A Linguagem Simples entrou na agenda do Governo nos anos de 2020 e de 2021, uma vez que muitos serviços passaram por transformações durante a pandemia e precisavam ter suas informações atualizadas e compreensíveis, conforme diretriz da Política de Simplificação. A transformação digital foi uma tendência à medida em que serviços importantes que não podiam parar de serem prestados tiveram as suas etapas disponibilizadas de forma virtual.

No Estado de Minas Gerais, podemos perceber essa evolução com o Índice de Transformação Digital (ITD) que passou de 64,80% em junho de 2020 para 77,56% em maio de 2022. Ao indicar quantas etapas dos serviços disponíveis na Carta de Serviços são digitais,

é possível perceber um aumento significativo no período de distanciamento social, fato que fez com que o governo reinventasse a sua forma de prestação de serviços e atendimento à pessoa usuária.

Com as constantes transformações, a atualização da Carta de Serviços ganhou destaque, uma vez que as pessoas usuárias dos serviços precisaram estar bem informadas sobre as etapas dos serviços. A Linguagem Simples chegou neste contexto como uma oportunidade de simplificar a linguagem mediante as alterações e melhorias nos serviços. Este cenário de oportunidades e melhorias trouxe o desafio para que as mudanças sejam permanentes mesmo após o fim do estado de calamidade pública.

## LINGUAGEM SIMPLES E APROXIMAÇÃO ENTRE GOVERNO E CIDADÃOS E CIDADÃS

A Linguagem Simples é um conjunto de boas práticas de redação que tem como objetivo aumentar a compreensão dos textos pelas pessoas, independente do seu grau de escolaridade, idade, região. Sendo assim, a Linguagem Simples encontra no Brasil e em Minas Gerais um contexto desafiador ao entender que a comunicação de governo deve ser compreendida por todas as pessoas e que muitas delas são afetadas pela baixa escolaridade e dificuldade na leitura e na interpretação de texto.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) para o ano de 2020 indicam a existência de 10,6 milhões de pessoas analfabetas no Brasil, o que representa 6,4% do total da população brasileira com mais de 25 anos. Quanto à capacidade de ler, compreender e usar uma informação escrita, dados do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), para o ano de 2018, mostram que 29% da população brasileira com idade entre 15 e 60 anos não consegue realizar tarefas simples envolvendo a leitura de palavras e frases ou consegue apenas localizar informações explícitas em textos simples com palavras e elementos do cotidiano. Apenas 12% da população consegue elaborar textos de maior complexidade, realizando inferências em situações ligadas ao cotidiano. Já dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), também no ano de 2018, apontam que 50,1% de jovens com 15 anos de idade não alcançou nível mínimo de proficiência em leitura.

Em Minas Gerais, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios Contínua (PNADc), a taxa de analfabetismo para pessoas de 15 anos ou mais no ano de 2017 é de 6%, número abaixo para a taxa do Brasil para o mesmo ano que é de 7%. Essas estatísticas chamam atenção, principalmente quando pensamos nos textos informativos do Estado que, de maneira geral, são escritos em linguagem rebuscada e são longos, com-

plexos e abstratos. Dessa forma, há uma barreira para a compreensão de serviços, normas e documentos públicos, o que acaba distanciando as pessoas do Estado e também dificulta o exercício da cidadania.

Utilizar linguagem simples na comunicação de governo impacta na eficiência da prestação de serviços, pois reduz erros e esclarecimentos desnecessários, bem como custos administrativos e operacionais. Reduz, também, os custos de transação para as pessoas usuárias, pois poupa tempo e dinheiro adicional quando não se encontra uma informação. Além disso, contribui para a transparência, visto que impacta positivamente a prestação de contas por parte do Estado e o acesso às informações públicas, e para a efetividade dos direitos, tendo em vista que para exercer seus direitos, os cidadãos e as cidadãs devem entender a informação que o estado proporciona. Essas informações foram retiradas do Guia de Linguagem Clara da Colômbia que enumera vantagens de se aplicar a Linguagem Simples.

O período de calamidade pública devido à Pandemia da Covid-19, que em Minas Gerais se estendeu entre abril de 2020 e dezembro de 2021, alterou a prestação de serviços públicos ao acelerar sua transformação digital. Em Minas Gerais, acompanha-se a digitalização dos serviços através do Índice de Transformação Digital (ITD).

O ITD mede o grau de digitalização dos serviços dos órgãos e entidades e sua evolução. Primeiramente, é feita uma avaliação sobre como é a prestação de cada etapa dos serviços contidos na Carta de Serviços de Minas Gerais de acordo com as classificações presencial, digital ou autosserviço. A prestação presencial – ocorre quando é necessário o comparecimento da pessoa. Uma importante observação é que uma etapa pode ser classificada em mais de um nível de digitalização, ou seja, ela pode ser ofertada tanto presencial ou digital, por exemplo. No entanto, para o indicador, apenas a maior digitalização é contabilizada, ou seja, se uma etapa é ofertada de forma digital e também de forma autosserviço no índice a pontuação contabilizada é a digital. A modalidade digital é a que proporciona à pessoa usuária receber um serviço sem se deslocar ao órgão ou entidade, mas é preciso interagir com um servidor. Já o autosserviço permite acessar o serviço de forma completa, sem necessidade de ação dos órgãos e entidades. Após a avaliação dos serviços, o índice é gerado a partir da seguinte fórmula: (etapas digitais + etapas autosserviço) / total de etapas.

Em junho de 2020, mês de início do cálculo, o Índice de Transformação Digital era de 64,8% e evoluiu para 67,06% no último mês do ano.



**FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DO ITD ENTRE 1 DE JUNHO E 31 DE DEZEMBRO DE 2020**



Fonte: Mapa de Transformação de Serviços 2022

Em 2021, o ITD cresce, caindo em agosto e outubro. No entanto, termina o ano com 75,32% em comparação co, 64,7% no início do ano.

**FIGURA 2 - EVOLUÇÃO DO ITD ENTRE 1 DE JANEIRO E 31 DE DEZEMBRO DE 2021**



Fonte: Mapa de Transformação de Serviços 2022

Em 2022, para janeiro tem-se 76,14% e para maio, último dado disponível, temos 77,56%.

### FIGURA 3 - EVOLUÇÃO DO ITD ENTRE 1 DE JANEIRO E 31 DE MAIO DE 2022



Fonte: Mapa de Transformação de Serviços 2022

A forma estruturada para alcançar os órgãos e entidades do governo de Minas Gerais foi através da produção do Guia “Linguagem Simples na Gestão Pública” e da condução do Módulo 5 do Programa de Desenvolvimento da Rede de Simplificação, no ano de 2021, que capacitou os Agentes de Simplificação e os Editores de Conteúdo frente aos princípios e diretrizes de Linguagem Simples.

O primeiro contato com a pauta da Linguagem Simples se deu ainda em 2020, quando o tema ganhou visibilidade no cenário da inovação no setor público. Foi neste contexto que a equipe da Diretoria Central de Simplificação e Modernização Institucional (DCSIMI) iniciou os estudos sobre Linguagem Simples e buscou conhecer outras iniciativas de governo relacionadas ao tema. Visando compreender a atuação de outras instituições públicas voltadas para a Linguagem Simples, foram realizadas reuniões de trocas de experiências, nas quais a equipe ampliou o conhecimento das metodologias usadas em outros estados do Brasil, bem como novos materiais e cursos. A partir desta nova perspectiva, foi identificada a necessidade da produção de um material próprio, contendo uma metodologia desenvolvida para o governo de Minas Gerais.

Nesse sentido, olhar para a redação da Carta de Serviços, principalmente dos serviços e etapas que foram digitalizados, se tornou uma necessidade para garantir que as pessoas compreendam as novas formas de prestação dos serviços.

Um grupo de trabalho interdisciplinar foi estruturado para estudar e desenvolver uma metodologia, que, posteriormente, resultou no Guia “Linguagem Simples na Gestão Pública”.

O Guia traz a metodologia desenvolvida e testada pelo Grupo de Trabalho de Linguagem Simples, que contém três princípios norteadores para aplicar Linguagem Simples, são eles:

- 1) Ajustar o conteúdo de acordo com o público-alvo;
- 2) Utilizar a linguagem simples para promover acessibilidade;
- 3) Entender que a linguagem simples não é uma linguagem informal.

Para a aplicação prática, a metodologia propõe sete diretrizes, quais sejam:

- 1) Usar palavras conhecidas e evitar jargões, siglas, termos técnicos e estrangeirismos;
- 2) Evitar substantivos abstratos que indicam ação;
- 3) Usar linguagem inclusiva e sem termos discriminatórios;
- 4) Usar frases curtas com ordem direta;
- 5) Começar o texto com a informação mais importante;
- 6) Usar recursos que facilitem a leitura, como tópicos, imagens, gráficos, ícones;
- 7) Usar voz ativa sempre que possível.

Além de definir os princípios e das diretrizes, foram indicados seis passos para simplificar textos, que são:

- 1) Estude o Material;
- 2) Identifique seu público-alvo;
- 3) Revise o texto;
- 4) Reescreva o texto;
- 5) Elabore textos aplicando os princípios e as diretrizes de Linguagem Simples;
- 6) Utilize o seu texto e faça ajustes sempre que necessário.

Após elaborar a metodologia, deu-se início ao planejamento do Módulo 5 do Programa de Desenvolvimento, que contou com um evento virtual transmitido pelo YouTube em formato de webinar e aberto ao público geral, chamado de Aula Inaugural, e seis

Oficinas de Linguagem Simples, limitadas à participação da Rede de Simplificação. A Aula Inaugural contou com a participação de convidadas que compartilharam suas trajetórias com a temática da Linguagem Simples, além de ser a oportunidade de apresentar a metodologia desenvolvida pelo Grupo de Trabalho. O evento teve por objetivo chamar atenção do público geral para o tema e apresentar à Rede de Simplificação uma prévia do que seria o Módulo 5.

As Oficinas foram destinadas exclusivamente às pessoas que compõem a Rede de Simplificação, visando operacionalizar uma oficina em que os participantes pudessem interagir entre si e terem oportunidade de colocar em prática as diretrizes e os princípios de Linguagem Simples. Nesse sentido, foi enviada a toda a Rede de Simplificação um formulário de manifestação de interesse, através do qual foram inscritos para as oficinas 74 participantes. Estes foram divididos em três turmas de 20 a 25 pessoas, quantidade ideal para promover trocas ricas e interação entre as pessoas nas atividades em grupos.

Cada turma participou de duas sessões de Oficinas, pois, considerando o conteúdo extenso, foi necessário dividir as sete diretrizes de Linguagem Simples em duas partes. A primeira parte foi chamada de “Bloco Palavra”, envolvendo as três primeiras diretrizes, relacionadas à simplificação das palavras usadas, e a segunda parte foi o “Bloco Frase”, que abarca as quatro últimas diretrizes, mais voltadas à construção de frases e revisão do texto como um todo.

As Oficinas foram estruturadas de forma a ter uma parte de expor conteúdo com exemplos de aplicação das diretrizes em textos de governo, e uma parte prática, na qual os participantes eram divididos em grupos para aplicar a metodologia ao diagnosticar, reescrever e revisar textos da Carta de Serviços (textos retirados do Portal MG e adaptados pela equipe interna para potencializar a atividade).

O Módulo 5 ocorreu de forma virtual por meio da plataforma Zoom Meetings entre os meses de agosto e novembro de 2021 e teve como resultado Agentes de Simplificação e Editoras e Editores de Conteúdo capacitados, além da produção de cerca de 20 propostas de simplificação de textos da Carta de Serviços feitas nas atividades práticas para já serem atualizadas no Portal MG.

## CONCLUSÃO

A elaboração do Guia “Linguagem Simples na Gestão Pública” e do Módulo 5 do Programa de Desenvolvimento da Rede de Simplificação – por meio da aula inaugural e das Oficinas – tiveram como objetivo, primeiramente, sensibilizar as servidoras e servidores de Minas

Gerais sobre a importância da linguagem simplificada tanto para a comunicação interna do governo quanto para a comunicação com os cidadãos e cidadãs. Conseqüentemente, pretendia-se capacitar a Rede de Simplificação para aplicar as técnicas apresentadas e disseminar o conjunto de boas práticas para todos os órgãos e entidades do governo.

Visto que implementar a Linguagem Simples no setor público depende de uma mudança cultural dos servidores e servidoras, o primeiro desafio durante o processo foi sensibilizar as pessoas para o que a Linguagem Simples representa. Além de uma técnica de comunicação, é um movimento com grande capacidade de transformar a forma como o governo se comunica, os processos internos, a prestação de serviços públicos e, principalmente, aproximar o Estado e a pessoa cidadã.

Por este motivo, para implementar uma política pública desse tipo, é importante assimilar e praticar o conjunto de técnicas junto à ideia do movimento da Linguagem Simples. Recomenda-se iniciar a sensibilização, seja numa aula inaugural ou oficina, apresentando as vantagens de se aplicar a Linguagem Simples seguido de um exercício de reflexão que conecte essas vantagens à realidade dos servidores e servidoras presentes no momento de capacitação.

A comunicação interna ainda é um grande desafio se tratando da estrutura Administração Pública e da sua forma de comunicar que encontra na estrutura hierarquizada e na burocracia o uso constante de termos técnicos e jargões. Tudo isso faz com que as pessoas profissionais do serviço público tenham resistências, motivadas pelo apreço e costume da linguagem rebuscada e difícil.

Nesse sentido, percebeu-se nas oficinas uma resistência em aplicar a diretriz “Usar linguagem inclusiva e sem termos discriminatórios”. Nessa diretriz, utilizar linguagem inclusiva gerou muita discussão nas oficinas, principalmente no que diz respeito às estratégias de não utilizar o padrão masculino universal. Isso acontece, pois muitos servidores e servidoras concordam com o uso do gênero masculino para se referir a um grupo misto de homens e mulheres e também acham redundante e dispensável a tentativa de representatividade de colocar os dois termos seguidos, como ‘usuária e usuário’ ou ‘prezadas e prezados’. Recomenda-se que essas resistências sejam sempre colocadas em discussão nos momentos de capacitação e que sejam apresentadas as bibliografias e as técnicas que auxiliaram a construção da linguagem inclusiva como uma diretriz.

Ao final da intervenção, a Rede de Simplificação foi capacitada na metodologia e é capaz de replicá-la. Espera-se que a transformação digital continue evoluindo, aproveitando oportunidades e mantendo os avanços alcançados durante a pandemia. As capacitações em Linguagem Simples, atualmente, extrapolam a revisão dos textos da Carta de Serviços. As áreas técnicas estão sendo capacitadas para aplicar a metodologia em documentos

institucionais e públicos, como notas técnicas e editais. A cada oficina realizada, mais pessoas são sensibilizadas e encontram na metodologia recomendações que facilitam construir textos no trabalho a partir do objetivo maior de promoção da cidadania.

## FONTES

COLÔMBIA. Guia de Lenguaje Claro Para Servidores Públicos de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Disponível em: <[https://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/2015/07/portaltributariodecolombia\\_guia-de-lenguaje-claro-para-servidores-publicos.pdf](https://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/2015/07/portaltributariodecolombia_guia-de-lenguaje-claro-para-servidores-publicos.pdf)>. Acesso em: 24 de junho 2022.

FISCHER, Heloísa. Impactos da Linguagem Simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/53277/53277.PDF>>. Acesso em: 29 de junho de 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Dados Educação. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/Educacao/>>. Acesso em: 24 de junho 2022.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (org.). Linguagem Simples na Gestão Pública. Belo Horizonte: 2021. 66 p. Disponível em: <[https://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/guia\\_de\\_linguagem\\_simples.pdf](https://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/guia_de_linguagem_simples.pdf)>. Acesso em: 24 de junho. 2022.

MINAS GERAIS. Mapa de Transformação de Serviços. Disponível em: <<https://datastudio.google.com/u/0/reporting/4c83d18e-b293-43a7-8707-d2e8834fcc0f/page/jA5ZB>>. Acesso em: 24 de junho 2022.



## AUTORES:

### **Amanda Silva Dias**

- ✓ Amanda Dias é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, possui mais de 10 anos de experiência na área de inovação e realiza ações de Linguagem Simples no Laboratório de Inovação em Governo (LAB.mg).



### **Augusto César Sousa de Melo**

- ✓ Graduando em Ciências do Estado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, atua na Seinfra-MG com doação de materiais e convênios de saída para melhoria da infraestrutura no estado de Minas Gerais. Além disso, já atuou como estagiário na Seplag-MG auxiliando nas ações de simplificação e inovação no Poder Executivo Estadual.



### **Clarissa Nascimento Duarte**

- ✓ É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais e atua no Laboratório de Inovação (LAB.mg) com projetos de inovação, com a Política de Simplificação e com Linguagem Simples. Atua também no Núcleo Gestor da Rede de Linguagem Simples Brasil.



### **Eider Max de Oliveira Gontijo**

- ✓ Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Especialista em Gestão de Projetos pela Universidade de São Paulo, atua no governo estadual de Minas Gerais na área de simplificação e modernização institucional.



### **Giovanna Nogueira Machado Schffer**

- ✓ É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais. Atua com Política de Simplificação, Linguagem Simples e projetos de inovação do LAB.mg. Atua também no Núcleo Gestor da Rede de Linguagem Simples Brasil.



