

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

TÂNIA CORRÊA MACHADO

**ESTUDO SOBRE MECANISMOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUA
APLICAÇÃO POR PREFEITURAS DO SUL DE MINAS NO PERÍODO DE 2012 A
2014**

Varginha/MG

2014

TÂNIA CORRÊA MACHADO

**ESTUDO SOBRE MECANISMOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUA
APLICAÇÃO POR PREFEITURAS DO SUL DE MINAS NO PERÍODO DE 2012 A
2014**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* de Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Orientador: Hélio Lemes Costa Júnior.
Co-orientador: Gustavo Ximenes Cunha.

Varginha/MG

2014

Machado, Tânia Corrêa.

Estudo sobre mecanismos de comunicação pública e sua aplicação por prefeituras do Sul de Minas no período de 2012 a 2014 / Tânia Corrêa Machado. - 2014.

89 f. -

Orientador: Hélio Lemes Costa Júnior
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -
Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2014.
Bibliografia.

1. Administração pública – Comunicação social. 2. Comunicação na administração pública. I. Costa Júnior, Hélio Lemes. II. Título.

CDD: 302.2

TÂNIA CORRÊA MACHADO

**ESTUDO SOBRE MECANISMOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA E SUA
APLICAÇÃO POR PREFEITURAS DO SUL DE MINAS NO PERÍODO DE 2012 A
2014**

A Banca examinadora abaixo-assinada, aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em:

Profº.

Instituição:

Assinatura:

Profº.

Instituição:

Assinatura:

Profº.

Instituição:

Assinatura:

Dedico a Deus, aos meus pais e familiares que tanto se preocuparam, incentivaram e me apoiaram nesta jornada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, por ter me concedido saúde, equilíbrio e persistência nesta batalha que tanto me ensinou e exigiu. Por se fazer presente me mantendo firme na busca do êxito. Pelas vezes em que, de alguma forma, me dizia para continuar.

Aos meus pais, sem quem não suportaria os dias difíceis, as horas de ansiedade e insegurança. Por toda a paciência em minhas ausências totalmente dedicadas à pesquisa e pelos momentos de impaciência, quando se mantiveram, do início ao fim, compreensivos, vigilantes e amorosos.

Ao meu noivo, que viveu de perto todo o percurso desta jornada, me acolhendo e impulsionando por meio da confiança que deposita em minha capacidade. Pela valorização de meu esforço, pelo carinho e cuidado de sempre.

Aos amigos, com os quais fui distante em muitos períodos desta caminhada, almejando aqui um dia chegar. Pela compreensão e apoio.

À Diretoria da Superintendência Regional de Saúde de Varginha, pela compreensão de minhas ausências, pelo apoio e incentivo.

Ao meu orientador Hélio Lemes Costa Jr. pela aceitação da proposta de orientação e acessibilidade.

Ao meu co-orientador Gustavo Ximenes Cunha, pela dedicação e disponibilidade com que me auxiliou em momentos decisivos deste trabalho. Por todo o profissionalismo, compromisso e conhecimento transmitidos de maneira extremamente prestativa, prazerosa e responsável no direcionamento desta pesquisa.

Aos professores da UNIFAL, em especial, aos vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade, pelas experiências vividas e pelo empenho em nos fazer enxergar a grandeza e a importância desse título.

RESUMO

A comunicação social, como uma área das relações humanas de grande expansão nos dias atuais, é analisada, nesta pesquisa, a partir do caráter público de sua expressão. A Comunicação Pública, portanto, mostra-se como um conceito ainda não concluído ou fechado e que, por este motivo, não tem delineadas de forma padrão suas regras ou procedimentos. Para a análise desse campo de conhecimento – a Comunicação Pública –, foram adotados, a partir de referencial teórico acerca da comunicação e, posteriormente, da Comunicação Pública e seus elementos, critérios que resumem em três tópicos as mais abrangentes funções de uma comunicação no meio público. A execução da prática da comunicação pela administração municipal de três cidades sul mineiras de porte semelhante, bem como seu alinhamento aos conceitos de Comunicação Pública foram os objetos de estudo. Sites e entrevistas foram os meios através dos quais o *corpus* de análise se compôs, e a partir dos quais foi realizada a análise final acerca da efetiva execução da Comunicação Pública pelas administrações estudadas. Os resultados obtidos confirmaram a ideia de Comunicação Pública como um conceito em construção, e mostrou que as vertentes utilizadas para análise desta atividade, nesta pesquisa – informação, consulta e participação - são, sim, norteadoras para as práticas municipais estudadas.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Administração municipal. Execução.

ABSTRACT

The social communication as an area of human relations of major expansion nowadays, is analyzed in this research from the public character of his expression. The Public Communication, therefore, shows itself as a concept not yet completed or closed and, therefore, has no pattern outlined so its rules or procedures. For the analysis of this field of knowledge - Public Communication - were adopted from theoretical framework about communication and, subsequently, Public Communication and its elements, criteria that summarize in three topics the broader functions of communication in the public area. The execution of the practice of communication by the municipal administration of three southern mining similar-sized cities, and their alignment to the concepts of Public Communication were the objects of study. Sites and interviews were the ways by which the corpus analysis was composed, and from which the final analysis was performed on the effective implementation of Public Communication by the administrations studied. The results confirmed the idea of Public Communication as a concept under construction, and showed that the dimensions used for the analysis of this activity, in this research - information, consultation and participation - are indeed guiding to municipal practices studied.

Keywords: Public Communication. Municipal administration. Implementation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Link para Atos Oficiais no município A.....	45
Figura 2 - Link para Diário Oficial, no município B.....	45
Figura 3 - Link para Órgão Oficial, no município C.....	45
Figura 4 - Link para Portal da Transparência / município A.....	46
Figura 5 - Link para Portal da Transparência / município B.....	46
Figura 6 - Link para Portal da Transparência / município C.....	47
Figura 7 - Link para o Fale Cidadão, no município A.....	47
Figura 8 - Ferramenta de participação disponibilizada pelo município A...	48
Figura 9 - Ferramenta de participação disponibilizada pelo município B....	49
Figura 10 - Ferramenta de participação disponibilizada pelo município C..	49
Figura 11 - Ferramenta de Fale Conosco, no município C. Apenas para informações sobre o site.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categoria Informação.....	42
Quadro 2 – Categoria Consulta.....	42
Quadro 3 – Categoria Participação.....	42
Quadro 4 – Categoria Entraves da Comunicação Pública.....	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CDES** – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEP** – Código de Endereçamento Postal
- CNH** – Carteira Nacional de Habilitação
- DIP** – Departamento de Imprensa e Propaganda
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IPREM** – Instituto de Previdência Municipal
- IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano
- ISSQN** – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
- LAI** - Lei de Acesso à Informação
- LC** – Lei Complementar (à Lei de Responsabilidade Fiscal)
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- OCDE** - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PPAG** - Plano Plurianual de Ação Governamental
- PROCON** – Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- RREO** – Relatório Resumido de Execução Orçamentária
- SRI** – Secretaria de Relações Institucionais
- STN** – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	A COMUNICAÇÃO E AS RELAÇÕES COMUNICATIVAS.....	16
2.2	A GESTÃO E A COMUNICAÇÃO NO MEIO PÚBLICO.....	20
2.2.1	A Comunicação Política, democracia e suas relações.....	23
3	AS VIAS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	27
3.1	A COMUNICAÇÃO PÚBLICA INFORMATIVA.....	30
3.2	A COMUNICAÇÃO PÚBLICA CONSULTIVA.....	33
3.3	A COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA.....	35
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
4.1	NATUREZA DA PESQUISA E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	39
4.2	MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS.....	39
4.2.1	Análise de dados secundários.....	40
4.2.2	Análise dos sites.....	40
4.2.3	Entrevistas semiestruturadas.....	41
5	APRESENTAÇÃO DOS DADOS.....	44
5.1	SITES.....	44
5.2	ENTREVISTAS.....	50
5.2.1	Informação.....	50
5.2.2	Consulta.....	52
5.2.3	Participação.....	53
6	DISCUSSÃO DOS DADOS.....	57
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
	REFERÊNCIAS.....	72
	APÊNDICE.....	75

1 INTRODUÇÃO

O ato de comunicar pode ser caracterizado como a mais intensa forma de relação humana e social. E a comunicação, juntamente com a expansão de tais relações, cresce e se diversifica proporcionalmente, demarcando uma importante área/núcleo dentro de empresas, instituições, órgãos, dentre outros variados meios sociais.

As empresas, ambientes e organizações, em geral, utilizam-se da comunicação de várias formas, a principal delas sendo o ato de projetar a imagem que se deseja passar ao público externo. A comunicação interna é também uma faceta desse conceito, porém, visando à comunicação dentro dos ambientes de trabalho e/ou convivência.

Nas Políticas Públicas, a Comunicação representa mais do que o reflexo da imagem corporativa ou a organização interna de setores de trabalho. Possui, nessa área, uma relação direta com o destinatário – a sociedade, seus usuários. No Brasil, a constituição de uma relação que levasse em conta a aproximação entre Comunicação Pública e sociedade deu-se a partir da década de 80, quando a viabilização da democracia apresentou seus sinais de oficialização, representando uma marcante evolução do conceito.

As políticas de controle de informações, definidas durante os anos 1930 pelo Governo Federal, pelo DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) e pelo Sistema de Comunicação Social, organizado durante o regime militar, que tinha como focos a censura e a propaganda, demarcam o perfil autoritário no histórico da comunicação governamental no século XX. Conforme Duarte (2007, p. 1),

Com o fim da censura e a redemocratização, o panorama mudou. A Constituição de 1988, a transformação do Papel do Estado, o Código de Defesa do Consumidor, a terceirização e a desregulamentação, a atuação de grupos de interesse e movimentos sociais e o desenvolvimento tecnológico estabeleceram um sistema de participação e pressão que forçou a criação de mecanismos para dar atendimento às exigências de informação e tratamento justo por parte do cidadão em sua relação com o Estado e instituições, do consumidor com as empresas e entre todos os agentes sociais. Levou, por exemplo [...] ao empoderamento do terceiro setor e a uma maior demanda por transparência no setor público.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram iniciadas as oficializações de atos com perfil comunicativo, o que certamente fortaleceu a expansão das relações comunicativas também no meio público. Nesse contexto, foram inseridas na Constituição ações como iniciativa popular de leis, representatividade, conselhos gestores de políticas

sociais, dentre outros. Tais ações levavam à percepção de que a sociedade, a partir de então, não mais se posicionaria do lado de fora da administração, mas, sim, teria espaços que começavam a ser estruturados para que uma Comunicação Pública efetiva e integrativa fosse produzida, a partir de então (DIAS, 2007).

Nos dias atuais, pode-se, então, notar o maior estabelecimento de uma comunicação definida nas estruturas de administrações nacional e estaduais, quando se visualiza a amplitude do público e, conseqüentemente, o alcance da divulgação a ele ligada. Contudo, quando se fala em administração municipal, pode-se prever que a Comunicação Pública seja uma preocupação, tendo em vista a obrigatoriedade ética e política adquirida a partir da oficialização na Constituição Federal de 1988. A proximidade com o público - característica de muitas administrações municipais - pode expressar um entrave para essa relação de comunicação, que necessita, a partir de tal oficialização, de maior formalidade. Além disso, a recente inserção constitucional da Comunicação Pública no Brasil pode ser problemática, já que nem todos os municípios dispõem, ainda, de um fluxo de Comunicação Pública integralmente implantado e desenvolvido.

Como citado, o advento da Constituição e sua promulgação, considerados ainda recentes, são fatores que colaboram para que, a cada dia, a agenda da comunicação esteja mais em voga e mais presente em todas as esferas de administração.

A participação do cidadão nas questões sociais e a disponibilização a este personagem de informações que dizem respeito àquilo que é público são caminhos pelos quais trilha a Comunicação Pública. Nessa área, uma relação sadia e acessível é o cumprimento de seu propósito de comunicação.

Considerando a contemporaneidade da inserção da prática comunicativa no setor público, em destaque também através de órgãos e organizações relevantes, tais como a OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico -, que abordou o tema Comunicação Pública em nota publicada em 2001, intitulada “Cidadãos como parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de Políticas”, percebeu-se válida a análise da Comunicação Pública mediante critérios que, tendo como base o referencial teórico analisado, formam um consolidado geral, porém resumido, das áreas dessa prática. Os critérios são: informação, consulta e participação.

A pesquisa apresentada nesta dissertação estudou três municípios de médio porte do sul do Estado de Minas Gerais (com população superior a 100 mil habitantes, segundo CENSO, 2010), componentes da região de planejamento Sul de Minas, uma das dez

definidas¹ através do critério do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 1996/1999, adotado em dezembro de 1995, pelo Governo do Estado. Os municípios serão identificados nesta pesquisa como A, B e C, com o intuito de, por razões de natureza ética, preservar a identidade de entrevistados ou menções provenientes dos mesmos. O período em que este estudo se deu teve início no ano de 2012 e encerrou-se no ano de 2014.

Essas cidades possuem uma estrutura de comunicação bem definida, composta por veículos de comunicação relevantes, como, por exemplo, a instalação de sedes regionais de emissora de TV nacional nos três municípios, abrangendo, por meio de tais escritórios, um grande número de cidades. Tal fator contribui para a caracterização de tais municípios como possíveis pólos regionais de imprensa. O critério demográfico, bem como o fator de nivelamento aparente da mídia e imprensa nas três cidades fazem desses municípios um nicho adequado para o estudo da comunicação em âmbito público, pensando na visibilidade, abrangência e referência que tais critérios delegam às cidades.

Por tais características, que demonstram o destaque dessas cidades na região e também da própria região, firmou-se que esta pesquisa tem como objetivo central conhecer a prática comunicativa municipal, o grau de maturidade dos serviços públicos de comunicação, bem como o nível de envolvimento e alinhamento com o contexto teórico, que propõe o enquadramento das ações comunicativas públicas nos critérios já citados - informação, consulta e participação. Em outros termos, o objetivo é investigar o grau de alinhamento entre os preceitos de Comunicação Pública e a execução efetiva da comunicação realizada pelas administrações públicas municipais, por meio do estabelecimento de relações entre a teoria apresentada e a prática realizada pelo Executivo Municipal.

Para isso, o alcance dos objetivos específicos da pesquisa permitirá um conhecimento das ferramentas e práticas de comunicação disponibilizadas pelas administrações dos municípios estudados, classificando-as dentro dos critérios mencionados anteriormente, que são informação, consulta e participação. Esses objetivos específicos consistem em:

a) análise descritiva dos sites oficiais, para conhecimento das ferramentas de comunicação informativas, consultivas e participativas disponibilizadas nesse meio;

¹ <Disponível em <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/5671-regioes-de-planejamento/69548-as-regioes-de-planejamento/5146/5044>>. Acesso em 02 dez. 2013.

b) obter uma análise da prática municipal de comunicação através de informações dos envolvidos sobre sua execução (Assessoria de Comunicação das três administrações). O setor foi selecionado pelo fato de estar diretamente ligado ao tema (comunicação e setor público).

As entrevistas e a análise dos sites foram interligadas por acreditar-se que podem, juntas, permitir a realização de um paralelo sobre a execução da Comunicação Pública municipal e o alinhamento eventual aos preceitos aqui adotados.

Para alcançar esses objetivos, a estrutura desta dissertação se compõe a partir de 7 capítulos dissertativos, entre referencial e métodos - além de bibliografia e anexos - que, em sequência, abordam a comunicação como prática, em si, no capítulo 2; ao final deste, parte para o estudo mais aprofundado da vertente aqui explorada: a pública. As características que compõem tal prática são explanadas ao longo do capítulo 3 e, contextualizadas, são índices para o desenvolvimento e aplicação da metodologia, apresentada no capítulo 4, seguida dos capítulos 5, 6 e 7, onde são demonstradas a apresentação de dados, a discussão dos dados e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo visa à introdução do conceito de comunicação, bem como à apresentação de sua evolução e do desenvolvimento das relações comunicativas. Mediante estas análises, adentra a prática da comunicação no meio público e, por fim, promove relação entre vertentes de contextos relacionados, como a comunicação política e a democracia. No entendimento desta pesquisadora, a compreensão da Comunicação Pública implica, de antemão, a compreensão da comunicação humana de modo geral. Por isso, o capítulo apresenta uma introdução acerca da comunicação e das relações comunicativas.

2.1 A COMUNICAÇÃO E AS RELAÇÕES COMUNICATIVAS

Quando se investiga o tema Comunicação, encontramos diversas interpretações, conceitos e associações, uma vez que praticamente todas as relações existentes envolvem a ação de comunicar. Segundo Mattelart e Mattelart (2005, p. 159), “a sociedade é definida em termos de comunicação, que é definida em termos de redes”. As redes, ainda nesse pensamento, são compostas pela conexão entre indivíduos através de fluxos estruturados de comunicação.

Comunicar é um ato intrínseco do ser humano. Qualquer que seja a relação que vamos estabelecer com nossos semelhantes, de alguma forma, vai-se passar por um processo comunicativo. O mundo e suas relações humanas e sociais são extremamente dependentes da comunicabilidade, geradora do conhecimento humano; o conhecimento cultural e histórico existente possui como característica principal a intersubjetividade ou a intercomunicação: é pela intersubjetividade que se inicia a intercomunicação acerca do objeto (FREIRE, 1985). A comunicação e suas relações, mais do que o pensamento individual, conferem movimento ao mundo, quando se considera que

todo ato de pensar exige um sujeito que pensa, um objeto pensado, que mediatiza o primeiro sujeito do segundo, e a comunicação entre ambos, que se dá através de signos lingüísticos. O mundo humano é, desta forma, um mundo de comunicação (FREIRE, 1985, p. 44).

Para Wood (2009), a comunicação constitui um processo sistêmico em que indivíduos estabelecem uma ligação direta com símbolos e, por meio desses símbolos, geram significados e interpretações. O autor desmembra a comunicação em quatro elementos: o processo – que define a comunicação; sistemas – onde ocorre a comunicação; símbolos – que constituem a natureza da comunicação; e significados – o elemento central da comunicação.

[...] o modelo mais preciso representa a comunicação como um processo transacional no qual as pessoas interagem com símbolos e por meio deles, ao longo do tempo, para gerar significado (WOOD, 2009, p. 44).

De maneira geral, usual e sintética, quando considerados os elementos que podem vir a compor uma relação de comunicação, associam-se, logo, as figuras primárias do emissor, a mensagem e o receptor. Mais especificamente, identificamos aquele que tem algo a dizer, aquilo que ele vai dizer e aquele a quem ele vai dizer. Tal sequência compõe, de forma clara, uma relação comunicativa linear, já que o objeto da relação – a mensagem – teria sido emitido e recebido como pretendido.

O então chamado Modelo de Transmissão de Laswell consistia em um processo direto de comunicação, baseado em questionamentos simplificados e objetivos que descreviam a estrutura de uma relação comunicativa (WOOD, 2009). Segundo Wolf (1985), as questões em torno de quem diz, do que diz, através de que canal e seu efeito são as bases para o modelo *lasswelliano*. E cada uma delas tem como função definir um setor da pesquisa.

O pensamento descrito por Shannon (1949 apud WOOD, 2009) discorreu sobre esse tipo de comunicação linear, acrescentando à mesma a possibilidade de intervenção do ruído no resultado final da mensagem emitida, o que pode distorcer ou mesmo desviar o sentido que fora pretendido quando da emissão da mensagem (WOOD, 2009). Para Barros (2002), o modelo proposto por Shannon tem, contudo, grande e constante preocupação relativa ao aprimoramento da transmissão, pois possui como interventor durante o percurso da informação os ruídos, que podem tornar a comunicação menos eficiente.

Podem ser físicos – barulhos, ruídos, problemas no canal de comunicação, etc. -, psicológicos – desatenção, desinteresse – ou culturais – problemas de código ou de subcódigo, falta de conhecimentos ou de crenças em comum, etc. (BARROS, 2002, p. 27).

A proposta do Modelo de Transmissão é fruto de características da Teoria da Informação, que simplificam muito a comunicação verbal, tornam-na linear e mecanicista e desconsideram a possibilidade de interferências – que não ruídos -, históricas, culturais, etc.

Malmberg (1969 apud BARROS, 2002) introduz ideias de expansão do modelo linear, através da relação entre o universo extralinguístico com o emissor, onde é levado em conta o fato de que o contexto e a interpretação do receptor podem não coincidir com a do emissor, resultando em fases na codificação e decodificação da mensagem. Jakobson (1969, apud BARROS, 2002), contudo, é o responsável pela mais conhecida ampliação dos modelos lineares. Jakobson representa os elementos da comunicação através de relações entre remetente, mensagem/código e destinatário.

O envio da mensagem deve estar inserido em um contexto e possuir códigos compreensíveis pelos envolvidos na relação de comunicação (conexão psicológica), enviada por um meio (canal físico).

As contribuições de Jakobson vão além da expansão do modelo linear, pois trabalhou também a variedade de funções da linguagem, com as quais propõe que os indivíduos se comunicam com variados e diferenciados fins. Porém, a proposta desse autor não perdera, para críticos, o caráter mecanicista, devido ao fato de que não adentra uma análise das relações sócio-históricas e ideológicas da comunicação e tampouco a reciprocidade humana, o que o faz dele, e dos outros citados, ainda lineares. O receptor, nesses casos, é incapaz de se tornar emissor (BARROS, 2002).

Diante disso, as relações comunicativas passaram a dispor de questionamentos que buscavam a afirmação de que os processos de comunicação

são bidirecionais, não unidirecionais, são dialógicos, não monológicos; e, portanto, os processos são mais bem descritos não por setas atingindo alvos, mas sim por congregações de vozes que constroem, juntas, as estruturas dos significados compartilhados (GRONBECK, 1999, p. 13 apud WOOD, 2009, p. 42).

A partir dos anos 50, nos Estados Unidos, foram surgindo estudos que propuseram um modelo circular de comunicação. A este comportamento deu-se o nome de Teoria da Nova Comunicação, em que foram consideradas noções de *feedback*², realimentação e retroação (BARROS, 2002).

Wood (2009) cita o *feedback* como um importante diferencial entre a comunicação linear e a comunicação interativa, ou circular. Tal retorno leva em conta o contexto de cada

² Realimentação, resposta, retroinformação (MICHAELIS, 2009).

um que recebe aquela mensagem, sua forma de interpretar e a codificação/decodificação que tal relação envolve, fazendo desse tipo de comunicação um processo bilateral. O modelo interativo faz com que a comunicação passe a ser tratada, então, como uma verdadeira relação de troca.

Para Barros (2002), a comunicação nesse modelo interacional deixa de lado o caráter de fenômeno de mão única, considerando não somente os efeitos da emissão da mensagem sobre o receptor, mas, também, os efeitos da reação daquele receptor sobre seu emissor. Todavia, Wood (2009) ressalta que esse modelo pode se mostrar deficitário quando se trata de interpretação; ele é baseado num *feedback* fixo, em que o receptor envia o *feedback*, mas isso não fará dele um emissor. Sobre isso, há de se considerar que “[...] na comunicação, não há sujeitos passivos. Os sujeitos co-intencionados ao objeto de seu pensar se *comunicam* seu conteúdo” (FREIRE, 1985, p. 45).

Apesar de aparentemente adequado, pode-se perceber que o modelo interativo possui falhas, que consistem na delimitação fixa de quem é emissor e quem é receptor, o que tem como consequência o engessamento do *feedback*. Esses problemas são aperfeiçoados no modelo transacional, em que o emissor é também receptor, e vice-versa, gerando um processo compartilhado (WOOD, 2009). Pode-se afirmar que a interatividade, aliada às características complementares dos modelos transacionais, constitui um complemento que fez da simples relação linear de comunicação uma rede em que aquele que transmite a mensagem possa, em pouco tempo, ser o receptor do efeito da mesma, e assim, sucessivamente.

A falha indicada pela autora no modelo interativo – receptor sempre como receptor - permeia justamente o campo mais abordado e discutido quando se fala de comunicação, principalmente, no setor público: a capacidade de transação entre a figura do emissor e do receptor. Um exemplo público e prático: o governo impõe as regras, e o povo – mesmo que incerto da satisfação perante aquilo – deve acatar. Na idealização do modelo transacional, o receptor - no caso, o povo - surge como um provável emissor, fazendo do governo, em algum momento, receptor de seus anseios.

Para o aperfeiçoamento das relações interativas – ao encontro dos ideais transacionais – Bakhtin (1981 apud BARROS, 2002), pioneiro nas análises acerca da interação e do diálogo, traduz a interação verbal como a construção dos sujeitos no momento em que se comunicam. Abre-se, com isso, campo para os estudos da interação Goffman, (1967,1973 apud BARROS, 2002), através da sociologia da comunicação e da análise da conversação. Os estudos sobre a substituição do caráter mecanicista da comunicação para o caráter humanizante são percebidos, pois nota-se, perante o estudo da comunicação, que

as relações entre sujeitos são marcadamente ideológicas e os discursos que circulam entre eles e que estabelecem os laços de manipulação e de interação são, por definição, também ideológicos, marcados por coerções sociais (BARROS, 2002, p. 50).

Como citado, diversas definições para Comunicação serão encontradas, devido principalmente ao fato de que se trata de uma ação vivida a todo momento, por todos os grupos, cada um à sua maneira.

Como o assunto aqui tratado parte de um ângulo da Comunicação voltado ao setor público, é interessante que se cite a apresentação, por Wolton (1997), de três sentidos da comunicação, a partir de sua visão sobre esse processo. O autor trata da comunicação voltada para as relações com a sociedade. A classificação realizada denomina os sentidos como comunicação direta, comunicação técnica e comunicação social. Na comunicação direta, o princípio básico do conceito é a troca de algo com alguém, sendo a comunicação sempre ligada a um modelo cultural, em que, além da difusão, também se enfatiza a interação com um indivíduo ou uma coletividade. A comunicação técnica, relacionada às trocas à distância e às tecnologias voltadas para esta prática, tornou-se uma prática essencial para a tentativa de construção de um caráter “naturalmente mundial”, das relações. Daí surge a necessidade de uma comunicação social, terceiro sentido classificado. Tanto para as economias interdependentes, quanto para o processo de interação em geral, a sociabilidade proveniente da comunicação merece destaque e dá sentido aos demais conceitos (WOLTON, 1997).

E aqui triunfa a ambiguidade: as interações da comunicação funcional não são sinónimas de “intercompreensão”.[...]Não é surpreendente, nestas condições, que um *mal-entendido* cada vez mais ensurdecedor acompanhe a problemática da comunicação nas suas relações com a sociedade[...] (WOLTON, 1997, p. 16)

Com base na definição da comunicação de modo geral, realizada nesta seção, é possível, portanto, tratar da comunicação em caráter público, a partir de então.

2.2 A GESTÃO E A COMUNICAÇÃO NO MEIO PÚBLICO

Quando se fala em gestão pública, várias expressões podem ser empregadas para compor seu conceito. Administração e ciência política são dois desses elementos que

indubitavelmente aparecem intrinsecamente ligados em grande parte das definições. Para Paes de Paula (2007), o grande desafio percebido na gestão pública brasileira das últimas décadas tem sido a truncada dificuldade de se associar positivamente esses dois termos no contexto da gestão. A administração volta-se particularmente aos aspectos técnico e instrumental, relação que já é peculiar à expressão *administrar*, ainda mais quando relacionada à eficiência sistemática. A análise dos impactos, de maneira não processual, mas sociológica, fica a cargo estrito da ciência política.

Tal separação dos conceitos, ainda segundo Paes de Paula (2007), prejudica a integração de aspectos básicos para a efetivação da democracia no sistema de gestão pública, tendo como ícones as dimensões econômica, institucional e “a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública” (PAES DE PAULA, 2007, p. 21). Tendo em vista a influência da gestão que busca resultados, do setor privado, “a democratização e o interesse público acabam perdendo terreno para a eficiência técnica” (ibid, p. 22).

Há recentes exemplos de momentos político-administrativos no Brasil em que a pauta da inserção democrática e da Comunicação Pública não possuía representatividade, tampouco compunha parte de sua estruturação. Para Schumpeter (1961, p. 306), “nenhuma dificuldade há com a democracia, exceto, talvez, a maneira de fazê-la funcionar”. E tal conceito e maneira de funcionamento não se encaixavam aos padrões de modelos já vividos pelo Brasil.

Nos dias atuais, pode-se considerar que políticas públicas, bem como sua elaboração, planejamento e execução são atividades que possuem a comunicação como elemento mantenedor, vital para sua interação com o meio e sociedade – bem como a maioria das relações comunicativas humanas. A Comunicação Pública passa a adquirir uma conotação particular naquele setor, que, diferentemente do privado, possui objetivos finais dos quais não faz parte, em tese, especificamente o lucro financeiro, mas fazem parte o bem estar e a estabilidade social.

O conceito de “Comunicação Pública” incorporou-se ao vocabulário de comunicação, apoiado talvez pelas referências dominantes à comunicação governamental, ao marketing político e ao e-governo (MATOS, 2006, p. 61).

A Comunicação Pública, ainda segundo Matos (2006), objetiva representar e intermediar o avanço nas relações comunicativas entre Estado e sociedade, e não propriamente o Governo. A Comunicação Pública é vista, assim, como um serviço público à

disposição da cidadania e do interesse público, não visando mirar estritamente em ações daquele governo. Também para Duarte (2007), a Comunicação Pública tem sua origem na noção de comunicação governamental, sendo sua evolução firmada na oferta da democracia e na transformação do perfil da sociedade. Segundo Monteiro (2007), os elementos constituintes peculiares da Comunicação Pública, que a fazem distinta das demais relações entre organizações e sociedade se agrupam em três concepções acerca de sua finalidade: as comunicações institucional, governamental e política.

Para Brandão (2006), o termo “Comunicação Pública” ainda está em construção, por isso abarca atividades variadas dentro das relações instauradas entre Estado, Governo e Sociedade Civil. Pelo fato de constituir um conceito ainda em lapidação, identifica e segmenta em cinco áreas a Comunicação Pública: organizacional, científica, de Estado e/ou Governamental, Política e Estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. É possível, durante o estudo de cada uma dessas áreas, realizar uma identificação de situações que nos levam a uma exemplificação para cada uma destas áreas.

Não desprezando as quatro demais áreas componentes do conceito, segundo Brandão (2006), é sob o conceito de Comunicação de Estado e/ou Governamental que se firma, neste estudo, a vertente mais próxima daquilo que se analisa, ou seja, a Comunicação Pública disponibilizada por governos municipais e suas peculiaridades. Essa dimensão é tida como a responsabilização do Estado e do Governo na relação que deve ser firmada - informativa e comunicativa - com a sociedade (BRANDÃO, 2006). Tal relação, por motivos diversos, pode ser guiada de forma não condizente com a proposta de Comunicação Pública que gira em torno da informação, da comunicação, da abertura a uma sociedade mais integrada com a elaboração das políticas. No entanto, o fato de o conceito de Comunicação Pública ainda ser tido como aberto, ainda não definido, pode abrir brechas, inclusive, para que interpretações diversas façam desta prática uma atividade distante do conceito, que, até agora, é tido como central: o da Comunicação Pública, ao público, com o público.

A relação da vertente denominada por Brandão (2006) como Comunicação de Estado e/ou Governo com a vertente Comunicação Política é estreita e merece atenção. A comunicação e a política mantêm relações que influem nos comportamentos políticos, de forma a gerarem subáreas; uma delas, chamada mídia e política. Ainda segundo a autora, a mídia, atualmente, divide e compete pelo poder com o próprio Estado. Seria, portanto, um equívoco abordar o tema Comunicação Pública sem passar pelo tema Comunicação Política – já tido, acima, como uma das áreas do primeiro, ou, segundo alguns autores, uma consequência do conceito inicial.

2.2.1 A Comunicação política, democracia e suas relações

Gestler (2005, apud MATOS, 2006) organizou a Comunicação Política em três concepções: instrumental, ecumênica e competitiva. A partir da visão de Matos (2006), tais eixos dividiram espaço com uma quarta visão, a deliberativa. Como se pode prever, tais tópicos caracterizam as particularidades do exercício da Comunicação Política, a partir de cada visão.

A concepção instrumental foi relacionada como a junção das técnicas utilizadas pelos detentores do poder, governantes e políticos, para conquistar e dominar a opinião pública. As funções educativas, as ações institucionais e culturais também eram vistas como instrumentos, porque podem possuir caráter regulador e controlador.

Na concepção ecumênica, é onde estão sistematizadas, de forma funcionalista, as relações entre governantes políticos, mídia e público, permitindo, a partir deste ideal, o envolvimento da sociedade na estruturação da Comunicação Pública.

A terceira visão explanada, a competitiva, configura as relações do poder político/governantes com a mídia, no sentido de controlar e influenciar, por meio desta, a percepção pública dos fatos e o controle das representações políticas (MATOS, 2006).

A faceta deliberativa, proposta como complemento da teoria de Gestler por Matos (2006), apresenta a Comunicação Política, portanto, mais próxima do sentido inclusivo da Comunicação Pública.

[...] a mídia de massa não deixa de ser considerada no processo de formação das opiniões políticas; no entanto, segundo a teoria da deliberação, é no debate coletivo que se criam as condições para uma democracia ampliada, quando a participação dos cidadãos (independentemente dos critérios de gênero, nacionalidade, raça, religião e idade) permite a formação de um autêntico espaço público. [...] (MATOS, 2006, p. 69)

Quando se fala em *público*, tem-se em mente, logo, o público, o povo, as pessoas, a sociedade; pode-se relacionar, também, com aquilo que é público, de todos, do povo, das pessoas, da sociedade. E a dimensão apresentada por Matos (2006), que apresenta uma Comunicação Política deliberativa, envolve, de forma muito clara, um ator essencial para sua execução: a sociedade. Não mais como espectadora, não mais como receptora ou usuária passiva. Esse olhar permite o início de um pensamento em que os processos de elaboração,

planejamento, avaliação e, portanto, execução daquilo que é “público”, sejam compartilhados com os maiores interessados: seus usuários.

Mas se pensarmos no Brasil atual, entre a crise de representação do Estado-Nação e da suposta soberania do mercado, observamos que a comunicação do governo vem sofrendo uma mudança provocada por tendências distintas. Por um lado existe uma comunicação política, sofrendo influência do que poderíamos chamar de processo comunicativo moderno: adentra-se em uma batalha competitiva para influenciar e controlar as percepções do tema político através dos meios de comunicação de massa. A conquista da atenção do público por meio de técnicas de marketing acaba definindo os assuntos e o formato como eles são apresentados ao cidadão. Por outro lado, há a possibilidade de uma comunicação pública, que envolveria o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade. (MATOS, 1999, p. 2)

Pode-se sinalizar, então, mais um afunilamento do conceito de Comunicação Pública. O *público*, citado em tal expressão, diz respeito à publicidade daquilo que é público, pertencente ao público, diferentemente da comunicação de massa. Nesse tipo de comunicação, as vozes que se querem fazer ouvidas advêm de estratégias de persuasão muito mais ligadas a fins “comerciais”, eleitoreiros e políticos, do que à introdução do cidadão nos temas públicos, e sua participação nos mesmos.

Bobbio (2007), em sua análise acerca da dicotomia público/privado, lança o que chama de “o segundo significado da dicotomia”. Chama de segundo, pois remete ao primeiro significado o que de mais óbvio tende-se a pensar, quando do paralelo entre os dois termos: um deles, trabalha na coletividade, enquanto o outro trabalha na representatividade dos pequenos grupos.

Já o segundo significado trabalha com os conceitos de público/secreto e publicidade/poder invisível. Público/secreto, no sentido de enfatizar a importância de não se analisar o termo público, que foi falado até o momento, como manifesto, aberto ao público, e nem privado como restrito. Afirma que o poder político é poder público mesmo quando não age em público. O caráter público do governo evidencia duas faces: a república, onde há o controle público, opinião pública; e o principado, onde existem os segredos de Estado. Tal comparativo abre brecha para a citação de Habermas, (1964, p. 53 apud Bobbio 2007, p. 28), que afirma que “o exercício da dominação política é efetivamente submetido à obrigação democrática da publicidade”.

Já no que se refere à publicidade/poder invisível, o autor cita Kant (1965 apud Bobbio, 2007) quando aborda o conceito de poder político como aberto ao público. Segundo esse pensamento, é injusto quando não há *publicização* em situações que tangem ao direito do

próximo. A *publicização* de determinadas ações pode levar à não aplicação das mesmas (manifestos e opinião externa).

Bobbio (2007) realiza, com isso, uma análise em que a República e o Estado democrático são vistos através do olhar da democracia. O exercício do poder em assembleia aberta aos cidadãos é característico da república e constitui um exemplo de direito à liberdade que compõe a democracia. A formação da opinião pública assegura espaço para crítica, julgamentos e questionamentos. O autor ressalta, ainda, que o poder invisível nunca foi cessado, mas combatido.

No Estado Democrático, o público passa a ter mais visão sobre o poder. Todavia, o mesmo acontece de forma inversa, de forma ainda mais intensa, ou seja, o poder público, com todos os seus mecanismos de acesso ao povo, passa a ter ainda mais controle. Isso demonstra, segundo o autor, um desalinhamento do processo de publicização do poder. Para Bobbio (2007), as dicotomias como público/secreto, coletivo/individual são elementos de valor para a análise das teorias de sociedade e Estado.

Sobre a abordagem dessa relação/contraposição, que tem como atores dois sujeitos - o governante e o governado -, Bobbio afirma que é uma dicotomia que divide esses dois campos de forma bastante intensa. Relaciona a ligação de soberano/súditos à de governantes/governados. Isso fica bem claro diante das afirmativas de que

Considerada a relação política como uma relação específica entre dois sujeitos, dos quais um tem o direito de comandar e o outro o dever de obedecer, o problema do Estado pode ser tratado prevalentemente do ponto de vista do governante ou do ponto de vista do governado [...] (BOBBIO, 2007, p. 63).

E também quando relaciona a intrínseca relação de soberania de uma das partes, que, no caso, tradicionalmente, é a do governante, do patriarca, do líder.

Na realidade, numa longa tradição que vai do *Político* de Platão ao *Príncipe* de Maquiavel, da *dropédia* de Xenofonte ao *Princeps christianus* de Erasmo [1515], os escritores políticos trataram o problema do Estado principalmente do ponto de vista dos governantes: seus temas essenciais são a arte de bem governar, as virtudes ou habilidades ou capacidades que se exigem do bom governante, as várias formas de governo, a distinção entre bom e mau governo, a fenomenologia da tirania em todas as suas diversas formas, direitos, deveres e prerrogativas dos governantes, as diversas funções do Estado e os poderes necessários para cumpri-las adequadamente, os vários ramos da administração, conceitos fundamentais como *dominium*, *imperium*, *maiestas*, *auctoritas*, *potestasesummapotestas* que todos referem apenas a um dos dois sujeitos da relação, àquele que está no alto e que se torna deste modo o verdadeiro sujeito ativo da relação, sendo o outro tratado como sujeito passivo, a matéria com respeito à forma (formante). Não que tenha estado completamente ausente a outra perspectiva, a da sociedade política vista de baixo, a partir dos interesses, necessidade de direitos dos destinatários do benefício (ou do malefício, segundo os casos) do governo, mas a persistência e a insistência de certas metáforas

— o pastor que pressupõe um rebanho, o *gubernaior* (no sentido originário de "timoneiro") que pressupõe uma chusma, o pai que pressupõe filhos menores e carentes de proteção, o senhor que pressupõe os servos — mostram, mais do que uma longa exemplificação, o sentido e a direção predominantes no discurso político dos séculos passados. (BOBBIO, 2007, p. 63)

Vê-se, portanto, que as relações de soberania são atitudes presentes há muito nas sociedades e que o Estado Democrático, citado por Bobbio, trouxe uma ideia que, à primeira vista, soou inovadora, mas que, com o tempo, mostrou mais uma vez a soberania daqueles que estão no poder, mediante a oferta de espaços participativos à sociedade, e a não efetividade/funcionalidade dos mesmos. A criação de espaços participativos foi iniciativa prevista em Constituição.

3 AS VIAS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Por se tratar de um conceito que divide opiniões sobre sua definição, é compreensível que não haja um consenso total acerca dos elementos que compõem a Comunicação Pública. Segundo Novelli (2006), no que se refere ao fornecimento de informação, duas vias são bastante usadas e podem ser identificadas nas assessorias de comunicação do setor público. Uma delas é a comunicação de massa com cunho publicitário. Esse tipo de comunicação oferece grande relação com o *marketing*, prática muito característica do setor privado, por se direcionar para a promoção de um determinado objeto. A outra forma denota a disponibilização de dados públicos, sejam eles informativos acerca de legalidade ou orientadores no relacionamento do cidadão com os órgãos públicos. Seu princípio básico se compõe na democracia e é garantido pela LAI - Lei de Acesso à Informação (nº12.527, de 18 de novembro de 2011).

Monteiro (2007), ao realizar uma análise sobre a composição e atribuições da Comunicação Pública segundo estudiosos, conclui que esse tipo de comunicação vai abranger membros executores que extrapolam a convencional formação – órgãos de governo -, incluindo, então, o terceiro setor e até mesmo organizações privadas que tenham como objetivo a responsabilidade social. Afirma que, dentre as atribuições da Comunicação Pública identificadas na revisão de literatura sobre a área, são comuns as relativas à obrigatoriedade de resposta; o estabelecimento de diálogo com a sociedade; a promoção da administração e seus serviços prestados; a propagação de atos de interesse comum; bem como a aproximação da sociedade ao poder decisório que circunda a prática política – todas, de alguma forma, comuns a outros tipos de Comunicação, além da Pública. A singularidade, segundo a autora, encontra-se na mensagem, por ser “portadora do interesse geral”:

Importa que elas (as informações) sejam portadoras do interesse coletivo; que elas coloquem o interesse público à frente do interesse particular esteja este último no mundo dos negócios ou no da política. Importa que elas sejam fruto do debate público e propiciem o debate público (MONTEIRO, 2007, p. 7).

E discorre sobre a diferença entre informações que, por vezes, são tornadas públicas pelas organizações e as informações que, de fato, formam essencialmente a base da Comunicação Pública.

Enquanto algumas das informações tornadas públicas pelas organizações – como as campanhas de publicidade institucional veiculadas por órgãos de governo em datas específicas; a propaganda dos candidatos em períodos eleitorais; as informações sobre o lançamento de um produto ou a realização de um evento divulgadas para a imprensa pelas assessorias de entidades públicas - têm uma natureza efêmera e um caráter imediatista, contribuindo para que seus efeitos sejam rapidamente contabilizados e registrados pelas pesquisas de opinião e pelos *clippings* de notícias, as informações que constituem a essência da Comunicação Pública só têm seus efeitos visíveis no longo prazo, uma vez que a relação entre emissor e receptor, pretendida por esse tipo de comunicação, requer um tempo maior para se consolidar já que seu objetivo, 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, 2007, p. 7).

Tais características, que foram denominadas como componentes da essência da Comunicação Pública – a de informar e promover a participação por meio de qualificação do cidadão para tal exercício –, podem ser complementadas pelo que a autora introduz como os meios de comunicação. Tais ferramentas entrarão como instrumento para, dentre outros, demonstrar que as organizações estão comprometidas com as questões sociais. “Mais do que peças de divulgação e promoção político-institucional, eles passam a ser instrumentos de construção da cidadania e, nesse sentido, acessíveis a qualquer pessoa” (MONTEIRO, 2007, p. 8). Com a entrada de mais esse elemento à Comunicação Pública – que se traduz, nesse contexto, em promoção da consulta –, forma-se, portanto uma tríade que fornecerá subsídios para uma maior aproximação a uma definição mais sólida da estrutura da Comunicação Pública.

A citada tríade já fora anteriormente sintetizada em publicação sobre Políticas de Administração Pública emitida pela OCDE (2001). Nela, é apresentado que a Comunicação Pública deve pautar-se em três conceitos de direcionamento: informação, consulta e participação, que sintetizam, como posteriormente discutido em Monteiro (2007), elementos característicos de uma Comunicação Pública.

Informação: uma relação de mão única na qual o governo produz e fornece informação aos cidadãos, cobrindo tanto o acesso “passivo” à informação demandada pelos cidadãos quanto as medidas “ativas” do governo para divulgação da informação aos cidadãos. [...]

Consulta: uma relação de mão dupla, na qual os cidadãos fornecem feedback ao governo. É baseada na definição prévia, pelo governo, dos assuntos nos quais as opiniões dos cidadãos são solicitadas e que requerem fornecimento de informação. [...]

Participação ativa: uma relação baseada na parceria com o governo, na qual os cidadãos se engajam ativamente no processo de formulação de políticas, sendo reconhecido seu papel na proposição de opções e na concepção do diálogo de

políticas – embora a responsabilidade pela decisão final permaneça com o governo. [...] (OCDE, 2001, p. 2).

Os três tópicos acima citados constituem uma cadeia de relações que podem vir a tornar a associação entre Estado e cidadão uma real idealização de um governo democrático. Portanto, o que se vê, a partir do referencial teórico acerca das “atribuições” de uma Comunicação Pública, é que tais elementos citados pela OCDE (2001) englobam, de maneira geral, as atribuições mais centrais de uma Comunicação Pública e suas vertentes e vias relativas a este assunto. Vale ressaltar que esta associação é fruto de uma análise desta pesquisadora, não sendo a OCDE em nenhum momento citada por nenhum dos autores do referencial.

A Nota, intitulada “Cidadãos como Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de Políticas”, é baseada em levantamentos realizados entre 1999 e 2000, que receberam os nomes de “Fortalecendo as Conexões entre Governo e Cidadãos” e “Utilizando a Tecnologia da Informação para Fortalecer as Conexões entre Governo e Cidadãos”.

Os levantamentos foram baseados em relatos espontâneos dos países da OCDE: os governos centrais forneceram informações sobre suas iniciativas e sua experiência na elaboração de mecanismos de informação, oportunidades para consulta e participação ativa dos cidadãos no processo de formulação de políticas (OCDE, 2001, p. 6).

Segundo a Nota, a OCDE teve como norte para sua produção o auxílio na construção de uma boa governança, que seja eficiente, eficaz, transparente e responsável. Afirma que a intenção não se constitui em avaliar ou classificar os países envolvidos de acordo com progresso nas relações entre sociedade e governo, mas na proposição de uma “estrutura geral para examinar a variada experiência dos países, identificar exemplos de boas práticas e ressaltar abordagens inovadoras” (OCDE, 2001, p. 6). Nos itens a seguir, serão abordadas as três vertentes através das quais a OCDE (2001) define as características de uma Comunicação Pública efetiva: informação, consulta e participação.

3.1 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA INFORMATIVA

A vertente informativa foi citada pela Nota da OCDE (2001) como um dos três conceitos que engloba as características mais diretas e relacionadas a uma Comunicação Pública efetiva. Na Nota, a definição que lhe é dada se utiliza da expressão “mão única” para descrever o tipo de relação estabelecida entre o conteúdo produzido neste quesito e o público, por parte do Governo. Nota-se que, apesar de se tratar, sim, de uma relação informativa baseada nos moldes da comunicação linear³ (WOOD, 2009), onde o emissor, a mensagem e o receptor possuem seus lugares bem definidos – apesar dos possíveis ruídos durante o processo –, a vertente informativa da comunicação constitui uma base para as demais vertentes – consulta e participação.

Os direitos legais básicos são fortalecidos pelo compromisso do governo em fornecer informação objetiva e confiável. Para isso são necessárias políticas tanto em relação ao acesso “passivo” à informação (ex. número de respostas ou de cobranças) como em relação ao acesso “ativo” (ex. política governamental de comunicações) (OCDE, 2001, p.3).

De acordo com McLuhan (1964), o interesse humano é um grande fator decisivo que define a reação ou mesmo a ação do receptor quando o conteúdo de um livro ou informativo são colocados em mosaico em uma página. Em sua concepção, um conteúdo informativo pode ser carregado de poder inclusivo também através de sua disposição no meio em que foi inserido. O meio informativo, portanto, a partir desta visão, faz toda a diferença no processo de construção do perfil da informação.

O livro é uma forma privada e confessional que induz ao “ponto de vista”. O jornal é uma forma confessional de grupo que induz à participação comunitária. (MCLUHAN, 1964, p. 137)

A informação passível de interpretação mais ampla, segundo McLuhan, foi, portanto, uma vertente adquirida mediante a chamada exposição em mosaico, que confere maior interesse àquilo que é informado, através da disposição daquele conteúdo e também da linguagem utilizada, bem como do interesse humano. A ferramenta da linguagem, tanto nas mídias privadas quanto nas públicas, deve se ater ao reconhecimento do perfil de seu público para que seja efetivamente compreendida e disseminada.

³ A noção de comunicação linear fora abordada, nesta pesquisa, no item 2.1.

O conteúdo, outro determinante para a atração a uma informação, agora analisado isoladamente, também contribui, no meio da comunicação social, para o alcance, a repercussão e a dimensão que uma notícia pode atingir. Ouve-se em demasia que o que “vende”, no meio da imprensa, são más notícias. E McLuhan (1964, p. 141) reforça tal visão quando afirma que “notícia de verdade é má notícia — e os jornais, desde o início do jornalismo, podem testemunhá-lo”.

Enxerga-se aí uma dificuldade prevista na Comunicação Pública, mesmo nos dias atuais. Quando é citado que é necessário que se emitam os anúncios – boas notícias – em tom alto e claro, para que emerjam perante as reais notícias – sempre ruins -, percebe-se que aquilo não está de acordo com o que se espera ou que possui cunho negativo, possui sempre a tendência de vir à tona de forma mais intensa.

No meio público, um desafio que se prevê – do lado da administração – é o alcance das notícias positivas de uma administração, perante as muitas e frequentes reclamações de uma sociedade que ainda vê em seus governantes seu único canal resolutivo. Para tal, canais diversos de informação – anúncios – são criados por tais administrações, de modo a fazer chegar ao povo as iniciativas positivas ou conquistas daquela instituição/órgão, em detrimento das contínuas e constantes notícias e críticas – negativas – que sempre haverá, em uma sociedade democrática. Por outro lado, a explosão de boas iniciativas, melhorias, benefícios, que se vê divulgada muitas vezes além das campanhas eleitorais, podem fazer com que as reais notícias – as ruins – não fiquem em destaque - estas que efetivamente viriam à tona, caso não fossem ofuscadas pela enxurrada de supostas boas práticas divulgadas incessantemente.

A imprensa parece estar desempenhando mais fielmente seu papel justamente quando apresenta o lado sujo das coisas. Notícia é sempre má notícia — má notícia a respeito de alguém ou para alguém. Em 1962, quando Mineápolis ficou meses sem jornal, o chefe de polícia declarou: “Claro, sinto falta de notícias; mas no que se refere à minha tarefa, espero que os jornais não voltem mais a circular: há menos crimes quando os jornais não se põem a circular idéias (Sic). (MCLUHAN, 1964, p. 137)

Porém, a relação da Comunicação Pública, do governo para com o povo vai muito além do posicionamento da imprensa perante seu comportamento. A Comunicação Pública da qual se trata aqui responsabiliza não somente os emissores externos, os veículos paralelos, particulares ou independentes. Responsabiliza gradativamente e essencialmente os grandes envolvidos com aquilo que é *publicizado*: a administração pública, os administradores e a

equipe que circunda esse grupo. Afinal, ainda segundo McLuhan (1964), tudo aquilo que envolve a publicidade constitui um “ensino pago”, e na área pública, há de se ter cautela com tal afirmação.

Aquilo que é emitido, a forma como é emitido, seu conteúdo, seu alcance, sua dimensão e sua veracidade são elementos que exigem atenção extrema de quem o emite – nesse caso, a administração pública -, pois nenhuma empresa ou produto possui um público-alvo tão grande e diverso quanto o da Comunicação Pública. Todo e qualquer cidadão é – ou deveria ser - receptor das mensagens transmitidas pelos emissores públicos. Segundo Machado e Moreira (2005), é dos jornalistas públicos que dependerá a qualidade e a postura que a fonte oficial adquirirá perante a imprensa, o que o torna uma peça chave na relação entre jornalistas e fontes. A partir do crescente aproveitamento do material provindo dos jornalistas públicos, a comunicação torna-se dependente das assessorias e agências de notícias como Agências Brasil, Câmara e Senado. “A tendência é que, cada vez mais, a qualidade do jornalismo também dependa da qualidade técnica e dos valores éticos dessa categoria que atua no serviço público” (MACHADO; MOREIRA, 2005, p. 117).

Machado e Moreira (2005) ainda explanam fatores que envolvem o jornalismo público brasileiro e que podem explicar determinadas características do mesmo. Uma das peculiaridades do modelo brasileiro de assessoria de imprensa é o fator jornalístico tão presente, além do restrito e recolhido mercado tradicional no ramo, bem como

o crescimento da crítica à mídia, que fomenta um jornalismo ‘cívico’ ou ‘público’. A soma desses fatores, diga-se, cria condições propícias para a crescente valorização do princípio do *público*, e não do *estatal*, como modelo para a Comunicação Pública. (MACHADO; MOREIRA, 2005, p. 118)

Fica claro, a partir de leituras sobre tal questão, que a conduta de um comunicador público, no que tange à informação, ainda não é tão bem definida quanto a de um comunicador atuante no setor privado, onde a venda do produto é clara, e o ambiente mercadológico, um fator normal. No caso da informação de caráter público, há de se tomar muito cuidado para que não se incorpore o mercado e não se comercialize aquilo que deveria pertencer ao povo de direito, como uma marca. Para Camargos (2004, p. 150, apud MACHADO; MOREIRA, 2005, p. 121), o profissional da Comunicação Pública “encontra a grandeza de seu papel quando consegue identificar o ponto de equilíbrio entre o direito da sociedade à informação e a formação da imagem da instituição”.

Aliados os dois componentes que formam este ponto de equilíbrio, percebe-se que o direito da sociedade à informação vai muito além das notícias informativas que fazem fronteira com a mensagem publicitária, onde são expostas obras, inaugurações, eventos, etc., que não deixam de constituir um direito do cidadão – o do conhecimento das ações dos administradores - mas que deslizam facilmente para o terreno da propaganda. A segunda vertente desse ponto de equilíbrio – a formação da imagem da instituição – é produto, também, da informação oferecida pela mesma. A qualidade da informação que é veiculada por uma administração pública não será avaliada somente pela quantidade de boas ações ou benefícios constantes naquela notícia, mas sim, e cada vez mais, pela veracidade e transparência embutidas na mesma, e confirmáveis por meio da segunda vertente aqui analisada, a consulta.

Sem querer carregar no otimismo, acreditamos que as informações mais cruciais para a formulação de políticas públicas no Brasil são de boa qualidade, não constituindo problema de maior importância. Acreditamos que, se a execução de políticas públicas não tem atingido seus objetivos, não é por falta de informações confiáveis ou por incapacidade técnica em focalizar com precisão os objetivos e o público alvo das ações estatais. (TORRES, 2004, p. 42)

Para Torres (2004), os problemas relacionados ao campo informativo não estão na posse, criação e divulgação da informação, mas, sim, no momento do processamento da mesma. Para tal, e para que se encontre uma maneira mais direta e clara de se lidar com o processamento de tais informações, é que se discute, também como tópico formador do conceito de Comunicação Pública aqui utilizado, a Comunicação Pública consultiva.

3.2 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA CONSULTIVA

A vertente consultiva, ainda pela definição na qual se baseia este estudo, confere à Comunicação Pública a responsabilidade de ter identificados, por meio dos administradores/governantes, os tópicos e demandas às quais o povo tem, além do direito, a necessidade constante de acesso. A vertente consultiva também confere a este acesso a real transmissão da mensagem, atentando sempre para a disponibilização de dados para consulta reais, claros e acessíveis. Deve-se observar que tudo o que é disponibilizado para consulta, no caso da administração pública, tem como receptores todo e qualquer cidadão que compõe a sociedade, levando a uma reflexão ainda mais profunda sobre os meios, as maneiras e as

linguagens que se deve utilizar quando da disponibilização de tais informações ou dados. O *feedback* do povo caracteriza este tipo de relação como uma via de “mão dupla”, como citado na Nota de OCDE (2001). Ainda segundo esta Organização, esse item – a consulta – ainda é um tópico de reconhecimento recente à formulação de políticas públicas, ainda que o citado seja referente a seus países componentes. Aparatos legais, políticos e institucionais encontram-se, ainda, em desenvolvimento (OCDE, 2001).

Para Torres (2004), a disponibilização de informação para consulta no setor público e a transparência trabalham em prol do aperfeiçoamento constante das ações estatais e, conseqüentemente, do combate à corrupção. Isso se justifica quando analisado o crescimento da transparência proporcionado e potencializado pela expansão dos mecanismos de controle social, acarretando maior responsabilização dos governantes, o que, por fim, colabora com a diminuição dos níveis de corrupção no setor público. Aliada a essa questão, une-se a maior intensidade de circulação de informação, colaborando com o aumento da capacidade de se ajustar as políticas públicas de maneira mais eficaz e eficiente. “A ampla difusão da informação também abre oportunidades para que o usuário/cidadão possa interagir com os formuladores/executores, com provável ganho no aprimoramento de políticas públicas”. (TORRES, 2004, p. 42)

Ainda segundo Torres (2004), o acesso à informação ainda não é igualitário a todos os envolvidos no contexto político, citando como exemplo a diferenciação entre as três esferas de governo, no que tange a um fator essencial à transparência e ao acesso à informação pública: a tecnologia da informação. Ressaltando a impossibilidade de se quantificar ou medir àquela que chama de “revolução silenciosa”, uma exemplificação acerca dos desníveis desta característica é apresentada pelo autor, detalhando que o nível Federal, ainda que por sua abrangência, tenha desenvolvidos sistemas de maior amplitude e grandiosidade, propostos com o objetivo de, através da informatização, tornar o acesso mais prático, uniforme e objetivo. Percebe-se que os governos de nível Estadual, ainda que de forma sutil, são mais heterogêneos e menos adiantados na questão da disponibilização de dados e informações, o que torna a relação com a sociedade mais indireta e menos intensa (TORRES, 2004, p. 52).

Como sabemos, o município e a União cobram impostos que incidem diretamente sobre os bens ou rendimentos do contribuinte (IPTU e IR, respectivamente), ao passo que a principal fonte de renda dos Estados é o ICMS, um imposto indireto e praticamente imperceptível ou inidentificável pelo eleitor. Por isso, a exigência quanto à atuação dos prefeitos é muito mais rigorosa, por ser plenamente identificável que a prefeitura é responsável pela conservação das ruas, coleta de lixo, iluminação pública, etc. (Ibid, p.52)

Ainda segundo Torres (2004), os governos municipais, por dificuldades tanto financeiras quanto tecnológicas e operacionais, se encontram atrasados nos níveis de *accountability*⁴, apesar de possuírem um nível de cobrança e proximidade maiores com a sociedade. Indo ao encontro da ideia de “mão dupla”, definição utilizada na Nota da OCDE (2001) para definir a relação de consulta entre a administração pública e a sociedade, apresentam-se os Conselhos de Políticas Públicas como ferramentas que beneficiaram o nível de transparência e *accountability* dos municípios, aperfeiçoando os mecanismos de controle da sociedade através de espaços onde a troca – mão dupla – era proposta.

Torres (2004, p. 54) ainda sugere cautela com esses mecanismos, já que, apesar de estarem ativos para colaborar, “não se supera com rapidez uma herança histórica tão forte e adversa e muito menos se desenvolve abruptamente o capital social de uma nação, pois esses processos são, necessariamente, lentos e difíceis”. Utiliza-se de embasamento na Constituição Federal de 88, artigo 37, caput, para discutir o princípio da publicidade, um dos que a administração pública, direta ou indireta, deve seguir. De fato, em situações em que a administração ou o administrador pretendem cumprir a função de promover consulta, porém, de maneira a não informar o devido de forma devida, este princípio é truncado com o objetivo de dificultar o entendimento através de linguagens essencialmente técnicas.

3.3 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA

O conceito de participação social carrega consigo conceitos provenientes de interpretações pré-concebidas que podem ser sintetizadas em expressões como socialismo institucional, democracia inclusiva, ferramenta de gestão social, dentre outras.

O Brasil, após modelos de administração pública diversos, encontrou, na Constituição Federal de 1988, espaço para a inserção de iniciativas que visavam, ainda que

⁴ Em artigo denominado “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”, que tem como ano de publicação 1990, porém, ano de produção, 1987 – destaca-se, anterior à Constituição Federal de 1988 – Campos traduz sua busca acerca do significado de *accountability*. “A jornada começou da suspeita de um elo entre *accountability* e a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática. Enquanto tema importante, o conceito devia estar relacionado com a questão dos direitos do cidadão. Dessa suspeita extraí a pista na direção da teoria normativa, passando ao estudo de autores que discutiam os deveres da administração pública e do governo. A Frederick Mosher crédito as primeiras luzes na busca da compreensão. Ele apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com - responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (CAMPOS, 1990, p. 32,33).

superficialmente, a estimular um governo mais inclusivo e uma sociedade mais participativa. Como exemplo,

o plebiscito (artigo 14, inciso I), o referendo (artigo 14, inciso II), a iniciativa popular de leis (artigo 14, inciso III), a cooperação das ações representativas no planejamento municipal (artigo 29, inciso XII), a exibição anual das contas municipais (artigo 31, parágrafo 3º), a reclamação relativa à prestação de serviços públicos (artigo 3, parágrafo 3º), a denúncia aos Tribunais de Contas (artigo 74, parágrafo 2º), a provocação do inquérito civil (artigo 129, parágrafo 1º) e os conselhos gestores de políticas sociais (artigo 194, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 205, caput) (DIAS, 2007, p. 46).

Para Torres (2004), um paralelo entre a burocracia e a democracia, no lado positivo, é descrito através da atuação da burocracia estatal que aumentou exponencialmente, derivada do avanço democrático e do crescimento de demandas para o Estado. Ou seja, a conquista dos direitos sociais pede uma reformulação total que acarreta em um intenso aumento da atuação da administração pública, que passa a dispensar atenção às crescentes demandas de políticas públicas de inclusão social. Se o propósito da democracia é proteger e incorporar cada vez mais uma parcela maior da sociedade, é notável que os executores desta nova prática devam se reorganizar e atuarem em maior quantidade, o que é interpretado, então, como um benefício da burocracia.

A transição dos modelos de administração ocorreu de forma notável no país, dando lugar a uma nova vertente, derivada da administração pública gerencial, que introduziu novo caráter à estrutura governamental do país. Com origens na Europa e Estados Unidos, através dos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, este produto gerencialista surge no Brasil através da insatisfação com o a postura do Estado na América Latina, nas décadas de 80 e 90 (PAES DE PAULA, 2005).

Em obra que teve como um de seus organizadores o ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira tem-se a reflexão, logo na apresentação, de que

A abordagem gerencial, também conhecida como “nova administração pública”, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. “Gerenciar” difere de “controlar” quase da mesma forma que “fazer acontecer” difere de “evitar que aconteça”. Essa perspectiva, desenvolvida na administração das empresas, é também válida para as organizações públicas. Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados do

mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições. (BRESSER PEREIRA, 2011, p. 7).

Quando se fala em gerenciar, subentende-se que o “controlar” existente anterior ao novo modelo não levava em conta uma visão administrativa mais ampla, e sim, um sistema fechado que trabalhava para que nada saísse dos eixos. Apresenta-se, portanto, um novo recorte baseado em uma nova maneira de se administrar, de se gerenciar; e, para que haja um gerenciamento efetivo, é imprescindível que se considere tudo o que está dentro e nos entornos de uma gestão: questões econômicas, administrativas e sociais.

Não se pode afirmar que o modelo gerencial aplicado possuía foco na participação, apesar de propor uma nova maneira de trabalho na qual este conceito aparecia, principalmente através do controle social. Porém, o que se viu foi um insulamento burocrático determinado pelas instâncias que controlariam este método de inserção da população, concentração de poder nas instâncias executivas e divergências internas que acabaram por tornar este novo método uma prática evitável pelos componentes. Partindo do estudo dos pressupostos desta nova forma de administrar e de seus conflitos com a questão da inserção social na administração, traduz-se que o gerencialismo, regido para resultados, necessitasse de abertura maior a um envolvimento da sociedade em suas estruturas.

Já a orientação societal, contudo, derivou-se de uma tradição mobilizatória já presente no país. É fato que a manifestação de interesse da participação popular na política pública possui um histórico muito anterior à Constituição Federal de 1988. Cite-se a década de 1960 como um dos marcos da ascensão mobilizatória no Brasil, quando emergiu uma organização da sociedade em prol das reformas no país, tendo retornado, na década de 1970 - consequentemente, após o Golpe de 1964 -, vivamente a busca por visibilidade para demandas de caráter coletivo (PAES DE PAULA, 2005).

A partir da maior abertura à participação, o cidadão deve se dar conta de que, assumindo a posição de interventor, de participante das políticas – desde seu planejamento até sua execução – o campo tende a se abrir cada vez mais e sua posição de efetiva participação, a se firmar gradativamente.

The position that an individual occupies within a field or institution is closely related to the *power* that he or she possesses. In the most general sense, power is the ability to intervene in the course of events and to affect their outcome. In exercising power, individuals employ the resources available to them; resources are the means which

enable them to pursue their aims and interests effectively (THOMPSON, 1995, p.13).⁵

Pode-se relacionar a citação acima, sobre o poder como habilidade de intervenção nos resultados, com a afirmação de Wolton (1997), acerca da capacidade crítica da comunicação humana.

Capacidade crítica que permite fazer sempre a triagem, distinguir entre aquilo que, nas promessas, remete para um ideal normativo, daquilo que remete para uma realidade funcional, separar o verdadeiro do falso, os discursos das realidades, os valores dos interesses. Neste ponto do raciocínio, é preciso sublinhar até que ponto a comunicação apresenta um elemento em comum com a democracia, outro conceito central da modernidade: o de poder atribuir os factos aos valores. Assim como é possível, quotidianamente, em nome dos ideais da democracia, criticar as derivadas e os erros das sociedades democráticas, também é possível, em nome dos próprios ideais da comunicação, criticar as realizações que se fazem em seu nome (WOLTON, 1997, p. 19).

Pode-se traduzir, neste contexto, que a criação de espaços participativos não significa, efetivamente, participação. Classificar tais espaços como atividades de comunicação que culminam em democracia é, de fato, errôneo, pois existe um universo de conceitos e significações por trás de tais espaços que determinam as reais ações e efetivações provindas da utilização adequada dos mesmos. Ainda segundo Wolton (1997), sobre a comunicação e a sociedade, são frequentemente procuradas receitas prontas – no caso, o fato da existência de um espaço participativo -, a despeito de reflexão crítica – seu real uso e efetivo aproveitamento político e social.

⁵ Tradução: A posição que um indivíduo ocupa dentro de um campo ou instituição está intimamente relacionada com o poder que ele ou ela possui. No sentido mais geral, o poder é a capacidade de intervir no curso dos acontecimentos e afetar o seu resultado. No exercício do poder, os indivíduos empregam os recursos disponíveis a eles, os recursos são os meios que lhes permitem prosseguir com seus objetivos e interesses de forma eficaz.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 NATUREZA DA PESQUISA E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Tendo como ponto de partida o principal intuito da pesquisa, que se constituiu em estabelecer relações entre conceitos de Comunicação Pública e a efetiva comunicação realizada pelo Executivo Municipal, no período de 2012 a 2014, direciona-se, de forma necessária e apropriada, esta abordagem para um caráter qualitativo, em que a análise numérica e estatística não é aplicada. O método em questão prima por uma análise do aspecto subjetivo do tema em estudo (DIAS, 2001).

Por se tratar de uma pesquisa na área social, devem-se considerar as diferentes interpretações perante um mesmo fato.

Minayo (2006) afirma que o objeto das Ciências Sociais possui cunho histórico, e a sociedade, por conseguinte, consciência histórica. Esse pensamento é adequado à pesquisa em foco, que lida com ferramentas de interação entre partes da sociedade.

O povo, através de ferramentas de consulta, participação e informação, adquire funções antes não delegadas aos mesmos como direito; passa a assumir uma nova posição, se efetivada esta relação, que pode conferir uma nova gama de atribuições a este segmento composto pela sociedade, bem como modificar instantaneamente e de forma direta o comportamento e o planejamento do segmento que engloba os governos e sua forma de comunicação. A autora complementa sua afirmação acerca do cunho ideológico das Ciências Sociais afirmando que “é preciso declarar que o objeto das Ciências Sociais é essencialmente *qualitativo*. A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados que transborda dela” (MINAYO, 2006, p. 42). Miguel (2012, p. 52) complementa esta afirmação citando que na pesquisa qualitativa, “a preocupação é obter informações sobre a perspectiva dos indivíduos, bem como interpretar o ambiente em que a problemática acontece”.

4.2 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS

Além do referencial teórico, que fornece a base para a discussão e, por conseguinte, a análise conclusiva, em si, outros métodos como 1) análise de dados secundários, 2) análise dos sites e 3) entrevistas semi-estruturadas serão adotados.

Para a análise dos resultados obtidos através de tais métodos, é utilizada a técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2012). Através dessa técnica, a análise é dividida em fases: 1) a pré-análise, que abarca a escolha dos documentos a serem analisados, bem como a definição das hipóteses e dos objetivos; 2) a exploração do material, que se baseia na categorização dos elementos capturados, efetuando a análise propriamente dita; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, que é o momento no qual os resultados serão efetivamente tratados para que sejam significativos. No caso do material citado no item 2, trata-se de tudo aquilo que foi adquirido a partir das entrevistas e análises dos sites. Destes materiais, são retiradas as unidades de registro, que são posteriormente classificadas em categorias. As unidades de registro, neste caso, são compostas por falas e trechos das entrevistas e informações dos sites.

A análise de conteúdo, por seu lado, visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica, etc., por meio de um mecanismo de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares (BARDIN, 2012, p. 50).

4.2.1 Análise de dados secundários

Esse método utilizado para aplicação do trabalho justifica-se, pois são necessárias informações e conteúdos externos - como dados públicos, Leis e documentações acerca da Comunicação Pública - para que a completude do material seja devidamente buscada.

4.2.2 Análise dos sites

Essa análise foi realizada para conhecimento das ferramentas de comunicação disponibilizadas e classificação das mesmas aos critérios da OCDE (2001) – informação, consulta e participação (vide anexo 9.1). Como já citado, a técnica de Bardin (2012), a Análise de Conteúdo, fora aplicada, tendo como categorias pré-estabelecidas esses critérios de informação, consulta e participação.

A categoria “Informação” visa envolver como inferências todas as ferramentas ou instrumentos disponibilizados no site da prefeitura que venham de encontro à sua essência: informar o cidadão – aqui, no sentido de noticiar.

As categorias “Consulta” e “Participação”, no mesmo sentido da “Informação”, buscam a classificação de instrumentos referentes às respectivas competências, consultiva e participativa, que estejam à disposição do usuário, no site.

4.2.3 Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas constituem uma base para que se possa estabelecer o paralelo entre o conteúdo alcançado através do referencial teórico, análise dos sites e a realidade identificada através do contato com os personagens definidos das administrações municipais analisadas: 01 (um) representante da Assessoria de Comunicação de cada município, totalizando 03 (três) profissionais. Tais profissionais foram selecionados devido ao fato de que a Assessoria de Comunicação Social é, na grande maioria das situações, a responsável pelo material de divulgação e, por conseguinte, de todo conteúdo que é destinado ao público, com o intuito de comunicar, como já diz o próprio nome. A Assessoria contempla, no contexto dessa análise, a voz através da qual a administração municipal representa suas iniciativas e deve se fazer comunicável, como um todo.

Inicialmente, as entrevistas seriam feitas todas de maneira presencial. Duas delas foram assim concluídas. Porém, uma das três envolvidas – município C - preferiu ceder as informações via e-mail, mediante prévia leitura das perguntas e consulta ao prefeito. Apesar disto, foram realizadas visitas presenciais a todas as três Assessorias. Os questionários-base para as entrevistas foram semi-estruturados, para que os indivíduos participantes pudessem ponderar sobre o assunto de forma aberta e não engessada. Ressalta-se, também, a solicitação, por parte do município A, da presença de um segundo personagem na entrevista; este, também funcionário da Assessoria de Comunicação, complementou respostas previamente respondidas pelo Assessor, com dados técnicos.

Um roteiro de perguntas foi construído buscando, com as respostas obtidas, esclarecimentos sobre a prática municipal da comunicação, suas bases, estruturação, meios e controle. Diante disso, categorias foram estabelecidas para classificação das unidades de registro e posterior análise. Seguindo os critérios da OCDE (2001), que fornecem a base para a classificação das atividades de Comunicação Pública neste estudo, informação, consulta e participação compõem as três categorias a partir das quais são realizadas as inferências, além da quarta categoria, geral, chamada de “Entraves na Comunicação Pública”. Vale ressaltar que esta última categoria não foi pré-estabelecida; sua importância foi percebida ao longo das análises das entrevistas. Ou seja, a presença de unidades de registro fazendo referência a

entraves na Comunicação Pública levou à necessidade de se criar uma categoria para dar conta dessas unidades. As categorias pré-estabelecidas possuem, também, subcategorias pré-estabelecidas. Segue descrição:

Quadro 1 – Categoria Informação

Categoria Informação	
Subcategoria 1 Meio de divulgação de notícias	Identificação na entrevista dos meios utilizados pela administração municipal para divulgar notícias referentes à Prefeitura, suas Secretarias e ao município, em geral.
Subcategoria 2 Conteúdo das notícias	Percepção do tipo, teor de notícia veiculado pelas administrações como notícias informativas.
Subcategoria 3 Controle do acesso	Verificação de um possível retorno obtido pela administração acerca do acesso da população a tais notícias.

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Quadro 2 – Categoria Consulta

Categoria Consulta	
Subcategoria 1 Conteúdo disponibilizado	Identificação do tipo de conteúdo público disponibilizado para consulta da população.
Subcategoria 2 Meios de disponibilização de consulta e regulamentação	Observância dos meios através dos quais o conteúdo disponibilizado para consulta é fornecido à população, bem como a legislação que embasa este fornecimento.
Subcategoria 3 Procura e controle do acesso	Verificação da existência / intensidade da demanda popular pelos dados disponíveis à consulta, registrada ou percebida pela administração.

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Quadro 3 – Categoria Participação

Categoria Participação	
Subcategoria 1 Ferramentas e espaços participativos	Análise da provável existência de espaços/ferramentas para participação popular promovidos pela prefeitura; seus nomes e características.
Subcategoria 2 Resultados da participação	Verificação de resultados/ações provenientes da participação popular, promovida pelo município.
Subcategoria 3 Organização setorial da participação e controle	Conhecimento da possível existência de um setor responsável pelas demandas populares, seu tempo médio de resposta e controle do fluxo.

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Quadro 4 – Categoria Entraves da Comunicação Pública

Categoria Entraves da Comunicação Pública
Identificação da possível existência de dificultadores que representem entraves no trabalho das Assessorias de Comunicação no setor público.

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Os dados obtidos através dos métodos de análise foram cruzados, na discussão dos dados, para que, de forma complementar, enriqueçam o resultado da pesquisa como um todo. As unidades de registro obtidas através dos métodos de pesquisa utilizados foram categorizadas e, a partir de então, obteve-se esta discussão acerca dos resultados obtidos, obviamente, embasada no referencial teórico estudado. “Métodos e instrumentos são caminhos e mediadores para permitir ao pesquisador o aprofundamento de sua pergunta central e suas perguntas sucessivas [...]” (MINAYO, 2006, p. 300), e não uma dependência ou rendição às técnicas.

5 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, serão descritos separadamente os resultados obtidos através das pesquisas realizadas nos sites – item 5.1 - e entrevistas – item 5.2. As análises completas dos sites e das entrevistas podem ser encontradas nos anexos 9.1 e 9.2. Os resultados apresentados neste capítulo correspondem à segunda etapa da Análise de Conteúdo: exploração do material. Esta etapa antecede a última, que será apresentada no próximo capítulo, na qual será realizada a produção de inferências.

5.1 SITES

A análise dos sites teve como suporte os critérios que compõem uma Comunicação Pública, a partir do referencial abordado e da conclusão de que informação, consulta e participação são termos que englobam e resumem de forma satisfatória as atividades de responsabilidade de um órgão público, no campo da comunicação. Portanto, informação, consulta e participação compõem as categorias através das quais o conteúdo observado nos sites foi classificado. Importante destacar que a análise inicial dos sites foi realizada no mês de outubro de 2013, ficando este estudo restrito ao material disponibilizado pelos sites durante esse período. As fontes das informações aqui descritas e imagens são os sites oficiais dos três municípios estudados.

No que se refere à categoria *Informação*, as páginas iniciais dos três sites analisados dão um espaço de grande destaque a notícias da prefeitura, disponibilizando, inclusive, históricos dos acervos. *Links* para Diários/Órgãos/Jornais oficiais foram encontrados nos três sites analisados. O site do município A, todavia, inclui este meio de informação na aba “Prefeitura”, onde são descritas demais informações oficiais no caráter consultivo, como Atos Oficiais, e não no caráter informativo, como notícias.



Figura 1 - Link para Atos Oficiais no município A.
Fonte: Site oficial do município A.



Figura 2 - Link para Diário Oficial, no município B.
Fonte: Site oficial do município B.



Figura 3 - Link para Órgão Oficial, no município C.
Fonte: Site oficial do município C.

Com relação à categoria *Consulta*, nos sites dos municípios A e B foram verificadas abas específicas divididas por públicos (cidadãos, investidores/empresas, imprensa, governo). A aba “Cidadão”, encontrada nestes dois, diz respeito a serviços destinados à disponibilização

do acesso do cidadão a informações públicas, tais como pesquisas de preço, pesquisas do PROCON – Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor -, informações sobre transporte público (município A) e Editais, Informações sobre coleta de lixo, Impostos, endereços e telefones úteis, etc. (município B). Outras abas comuns aos sites dos municípios A e B foram as chamadas de “empresa” pelo município A e de “investidores” pelo município B. Neste, esta aba é destacada por dados sobre crescimento e desenvolvimento econômico deste município. Já no município A, este canal é utilizado para disponibilização de certidões, editais, formulários, busca por legislação, dentre outros processos. O município C separa em “prestação de contas” e “serviços” o que disponibiliza para consulta. Assim como os demais, disponibiliza dados de licitações, planilhas de custos, dentre outros. *Links* para o Portal da Transparência foram encontrados nos três sites.



Figura 4 - Link para Portal da Transparência / município A.
Fonte: Site oficial do município A.



Figura 5 - Link para Portal da Transparência / município B.
Fonte: Site oficial do município B.



Figura 6 - Link para Portal da Transparência / município C.
Fonte: Site oficial do município C.

Sobre a categoria *Participação*, o que foi encontrado de forma comum aos três municípios foram os espaços para que o cidadão entre em contato com a administração enviando demandas, como dúvidas, esclarecimentos, sugestões. Com nomes diferentes em cada um dos sites, os três canais foram testados pela pesquisadora de forma técnica⁶ e seus funcionamentos mecânicos para uso do cidadão foram positivos em todos os sites.

No município A, a ferramenta é chamada de “Fale Cidadão”. Na primeira visita à ferramenta, em outubro de 2013, o formulário se encontrava escrito em inglês, bem como as mensagens que o site emitia conforme o cidadão utilizava a ferramenta. Somente o campo e-mail era obrigatório.

Figura 7 - Link para o Fale Cidadão, no município A.
Fonte: Site oficial do município A.

Percebeu-se, à segunda visita, já em junho de 2014, que a ferramenta fora reformulada, desta vez, com todos os campos com preenchimento obrigatório e todas as mensagens e campos em português.

⁶ Ressalta-se que o teste realizado pela pesquisadora em tais canais consiste no preenchimento de uma demanda e dos campos disponíveis neste canal. Constatou-se que os canais das três administrações pesquisadas possuem um envio de demanda mecânico em funcionamento, não sendo aqui avaliados o recebimento da demanda por parte da Administração e nem seu retorno, mas, sim, a possibilidade de o cidadão utilizar a ferramenta sem problemas técnicos.

Fale cidadão

Aqui é o lugar onde você deve falar!

Comentários ou perguntas são bem-vindos.

*(Campos necessários)

Nome:*

E-mail:*

Assunto:*

Mensagem:*



Figura 8 - Ferramenta de participação disponibilizada pelo município A.
Fonte: Site oficial do município A.

O município B chama essa ferramenta de “Atendimento ao cidadão”, oferecendo assuntos pré-definidos para a escolha do usuário. Marcando somente campo “assunto”, já se consegue enviar dados e receber a mensagem de êxito no encaminhamento. Não foi identificada alteração significativa de outubro de 2013 (primeira visita) a junho de 2014 (segunda visita).

FALE CONOSCO

Assunto:

Nome:

E-mail:

Telefone:

Cidade:

Mensagem:

Figura 9 - Ferramenta de participação disponibilizada pelo município B.

Fonte: Site oficial do município B.

Já no município C, há uma introdução detalhada sobre a ferramenta, que neste é chamada de “Fale Conosco – Ouvidoria Municipal”. Em tal introdução, são inseridas as formas através das quais os cidadãos podem realizar demandas, além do site, bem como os procedimentos para que o cidadão analfabeto realize sua demanda. Os campos e-mail e CEP são os únicos de preenchimento não-obrigatório. Também não se identificou alteração da primeira visita à ferramenta (2013) à segunda visita (2014).

Página Inicial > Fale Conosco - Ouvidoria Municipal

Ouvidoria Municipal

CADASTRAR SOLICITAÇÃO

Nome: *

Endereço: *

Número: *

Complemento:

CEP: (apenas números)

Bairro: *

Cidade: *

UF: *

Telefone: * (apenas números)

E-mail:

Tipo: *

Descrição: *

* Preenchimento obrigatório

Figura 10 - Ferramenta de participação disponibilizada pelo município C.

Fonte: Site oficial do município C.

O site ainda possui outro canal de participação, pela aba “Contato”, destinado somente a demandas referentes ao funcionamento do site.

Fale Conosco

Utilize este formulário apenas para tratar de assuntos referentes ao funcionamento do site. Demais assuntos devem ser encaminhados através da [Ouvidoria Municipal \(Clique aqui para acessar\)](#).

Nome: *

Telefone: * (apenas números - Ex: 3539999999)

E-mail: *

Mensagem: *

* Campos marcados com * são de preenchimento obrigatório

Figura 11 - Ferramenta de Fale Conosco, no município C. Apenas para informações sobre o site.

Fonte: Site oficial do município C.

Ressalta-se que foi realizada, neste subitem, uma apresentação de dados dos sites, que serão posteriormente discutidos no capítulo 6.

5.2 ENTREVISTAS

Através das entrevistas, realizadas em maio de 2014, foi possível a identificação de particularidades das três vertentes trabalhadas neste estudo como componentes da Comunicação Pública: informação, consulta e participação; e, também, da categoria criada posteriormente, “Entraves da Comunicação Pública”.

5.2.1 Informação

Sobre o caráter informativo da Comunicação Pública, (Categoria Informação – subcategoria “Meio de divulgação de notícias”), o entrevistado do município A afirmou que a TV local é uma das maiores aliadas na difusão de informação pública. Isto se confirma quando se reproduz a unidade de registro do entrevistado: “[...] aqui as TVs locais saem na frente de muitas TVs. Se você pegar o jornalismo da noite local, bate o jornalismo nacional.”

No município B, a TV também foi tida como o meio mais eficaz; porém, neste caso, as TVs regionais. Pode-se confirmar esta afirmação através da unidade de registro do entrevistado do município B: “[...] o meio que mais atinge a população é a TV regional.”

Já para o entrevistado do município C, o meio mais efetivo para informar o cidadão é o rádio, juntamente com as mídias eletrônicas: “[...] A Rádio consegue atingir todas as camadas da população.”

Percebeu-se que a produção de *releases* nos três municípios é o meio utilizado para alimentar os canais utilizados, principalmente os sites, e também a imprensa.

Entrevistado A: Primeiro a gente coloca no site, mas como falei, a gente distribui *releases*, vários, diários, base de 3, 4, 5 por dia.

Entrevistado B: [...] mas a gente também divulgou nos jornais como *release* [...]. Aí todo mundo publicou.

Entrevistado C: Veiculação de informações da prefeitura nas rádios, TV e Jornais.

As ferramentas de mídia eletrônica também foram citadas pelos demais municípios.

Entrevistado A: A gente tem também site, redes sociais como *facebook* e Instagram.

Entrevistado B: Primeiramente colocamos (as notícias) no site da prefeitura, depois a gente replica isso nas redes sociais.

Entrevistado C: [...] além das ferramentas eletrônicas que possibilitam agilidade no processo.

Quando se passa à segunda subcategoria, “Conteúdo das notícias”, os três municípios pesquisados mostram duas vertentes de conteúdos: a utilidade pública e as notícias políticas.

Entrevistado A: define seu conteúdo de notícias como “dia a dia da prefeitura, andamento... na verdade são as ações da prefeitura, que não deixa de ser um caráter político [...] Mas tem muita utilidade pública.”

O entrevistado do município B utiliza os termos “utilidade pública” e “discurso político”, para o mesmo fim: “Olha, a gente trabalha com dois segmentos de informação: utilidade pública [...] e a outra categoria que a gente trabalha né, que seria o.. reportagens, mas... que aí já vai o discurso político.”

O entrevistado do município C também afirma que seu conteúdo é composto de “notícias de todas as ações desenvolvidas pela prefeitura – Secretarias, fundações e autarquias, de interesse do público, e decisões do prefeito nas diversas áreas. Consideramos todos os assuntos relevantes”.

A terceira subcategoria da Categoria Informação, a “Controle do Acesso”, foi respondida de maneira semelhante pelos entrevistados dos municípios A e B. As ferramentas eletrônicas realizam um controle.

Entrevistado A: A gente utiliza o *Google Analytics*, que ele gera protocolos e gera relatórios de acesso, o próprio site também foi desenvolvido através de ferramentas que nos disponibilizam essas informações... o *facebook* também, ele dá aquele relatório de visualizações, de alcance orgânico, alcance viral.. Com a média dessas três ferramentas a gente consegue ter uma noção de quantos acessos.

Entrevistado B: No site a gente tem um relatório mensal, que é pelo *Google Analytics*, que ele dá pra você quantos visitantes você teve, enfim... e temos por exemplo no *facebook*, a gente tem lá o relatório que a própria ferramenta te dá isso.

Pelo entrevistado do município C, foi relatado que o controle do acesso às informações noticiosas é realizado pelo setor responsável: “A visitação no site [...] é filtrada por suas ferramentas, por meio do Departamento de Comunicação.”

Mas não especificou os meios.

5.2.2 Consulta

A primeira subcategoria da categoria “Consulta”, “Conteúdo disponibilizado”, gerou respostas semelhantes às três cidades entrevistadas. Segundo o entrevistado do município A, o conteúdo disponibilizado para consulta consiste em “contas públicas mesmo. Gastos, salários, dívidas”.

Para o entrevistado do município B, são "todos os atos oficiais, é, resultado de licitação, pagamentos, de serviços contratados, publicação de leis, decretos, enfim.. todos os atos do executivo que são oficiais, atos de despacho mesmo”.

Para o C, “notícias sobre ações desenvolvidas pelas secretarias, fundações e autarquias nas diversas áreas, atos oficiais como portarias, decretos, licitações, nomeações, exonerações. Informações [...]”.

A segunda subcategoria do item Consulta consiste nos “Meios de disponibilização de consulta e regulamentação”.

No município A, segundo o entrevistado, a forma de disponibilização de informação para consulta é somente o site. Para a população mais simples, que não tenha acesso ao site, foi respondido: “tem que acessar o site ou vir aqui né? Porque aí a gente pode imprimir, se houver necessidade.”

O entrevistado do município B afirma que possui “um diário oficial pra consulta dessas informações e também, eventualmente, a gente faz publicação de atos oficiais em jornais de circulação local”. Um mural na própria prefeitura também é citado: “Aqui a gente tem um mural onde a gente publica os atos, ali na entrada”.

O entrevistado do município C também cita o Órgão Oficial do município como veículo de consulta, sendo o mesmo semanal. Além disso, possuem o site e, em fase de criação, um “aplicativo para celulares que possibilitará todas as informações necessárias sobre a Administração”.

O Portal da Transparência é citado por todos os municípios, quando se fala em meios de disponibilização de consulta.

Entrevistado A: Hoje em dia, inclusive, é até Lei, porque tem o Portal da Transparência.

Entrevistado B: O Portal da Transparência é prestação de contas em tempo real, então ali você tem prestação de contas de pagamentos referentes a serviços contratados, etc. É a Lei da transparência, é uma lei federal.

Entrevistado C: Embora não exista uma regulamentação municipal, atendemos a Lei da Transparência.

A procura por dados de perfil consultivo foi classificada pelos entrevistados de forma similar, sendo que, no município A, foi relatado que partem mais de órgãos e empresas do que do próprio público, bem como no município B, onde, segundo o entrevistado, não há tanta procura popular, mas sim, de investidores e advogados. Já no que se refere ao município C, foi afirmado que a procura é realizada via Ouvidoria, e que a mesma é quem possui o controle da procura.

5.2.3 Participação

Quando abordada a categoria Participação, a primeira subcategoria identificada foi a denominada “Ferramentas e espaços participativos”.

Sobre tais ferramentas, foram identificados, nos municípios A e B, projetos idealizados acerca da promoção da participação. No município A, foi relatado um Serviço de Atendimento ao Cidadão, que funciona através de um telefone 0800 e também presencialmente, na Sede da Secretaria de Comunicação:

[...] a gente disponibiliza, o dia todo, com atendente aqui também, presencial. Ela pode fazer a reclamação via telefone e ela pode vir aqui protocolar. E nós temos 24h pra dar uma resposta pra ela. Sobre qualquer assunto, todas as áreas da prefeitura.

Foi ainda ressaltado que canais como este, de atendimento direto ao cidadão, estão sendo idealizados para cada Secretaria Específica.

Eu estou criando canais pra que eles possam tentar resolver os problemas direto de casa, né? Canais diretos com as Secretarias. [...] A gente quer que as pessoas usem mais os canais de comunicação e evitem fila, tumulto, sobrecarga no funcionalismo público.

Sobre o site oficial como meio de participação, o município afirma que “o site é mais usado pra contato, mesmo, e não como meio de participação”.

O entrevistado do município B apresentou, quando da abordagem das ferramentas e espaços participativos, uma iniciativa através da qual a Prefeitura Municipal vai até os bairros e monta tendas referentes a cada Secretaria.

A gente vai até as comunidades e aí a prefeitura vai como um todo [...]. E nós temos também a tenda da Comunicação, a gente leva lá, ouve os moradores, a gente mostra, divulga os atos do executivo na nossa tenda... o cidadão tem espaço pra participar, pra fazer a demanda. Todo mês a gente vai a algum bairro.

O entrevistado do município B ainda ressaltou que as redes sociais são meios ativos disponibilizados pela Prefeitura, de participação popular, com efetividade maior do que o site oficial.

A gente tem uma atuação bastante ativa nas redes sociais, *facebook*, Twitter, Youtube.... [...] Te confesso que o site, hoje, a gente não tem trabalhado tanto, até porque as pessoas não acessam muito essa ferramenta. [...] É até uma questão de formato, não sei. Mas as pessoas não interagem com site, não funciona tanto, agora, se você vai pra rede social, acho que porque ali está o público, né? Nossa, pra nós é muito melhor. A demanda de participação pelo site é muito baixa, baixíssima.

Pelo entrevistado do município C foi afirmado, sobre esta subcategoria – Ferramentas e espaços participativos - que o espaço participativo mais representativo é a Ouvidoria Municipal, que, além de ser disponibilizada através do site, possui sede física.

Além do site, a Prefeitura disponibiliza os serviços da Ouvidoria Municipal, com sede em um prédio por onde passam críticas e sugestões, denúncias, reclamações, que são apuradas para que a resposta chegue ao município.

A categoria Participação contou, também, com a subcategoria “Resultados da participação”, através da qual foi relatado, de forma geral, que a resposta ao cidadão que realizou alguma demanda por algum canal, possui o compromisso de retorno, mesmo que o retorno seja o anúncio de encaminhamento à Secretaria responsável.

O entrevistado do município A afirmou que existe o prazo para o fornecimento de uma posição ao cidadão. “Nosso Serviço ao Cidadão aqui dá o prazo pro Secretário X dar o retorno. Então, por mais que o problema não seja resolvido imediatamente, o cidadão tem pelo menos uma previsão da situação dentro de 24h.”

Pelo entrevistado do município B, foi relatado que, a partir do *facebook* - ferramenta mais efetiva no quesito participação, segundo o mesmo -, são recebidas as demandas e os resultados são também postados.

Por exemplo, *facebook*. Lá não vou ter uma, eu vou ter umas cinquenta, cem medidas tomadas a partir de demanda do povo. Por exemplo, o cidadão posta assim, minha rua tem um buraco, e aí? O que vocês vão fazer, prefeitura? Aí a gente fala, olha, sua demanda já foi repassada à Secretaria de Obras. Daí, o cidadão vai lá e fotografa o resultado.

O entrevistado do município C afirmou que tanto demandas sobre questões de utilidade pública quanto demandas internas, são resolvidas através do mecanismo da Ouvidoria. O prazo para retorno, assim como no município A, também é estabelecido. “Os casos são classificados em dois itens: urgentes, que são respondidos no máximo no mesmo dia ou no dia seguinte; e não urgentes, que tem 30, 60 ou 90 dias para retorno”.

A categoria “Entraves na Comunicação Pública” demonstrou dificultadores diferenciados na execução da Comunicação Pública entre os três municípios estudados. Quando questionado sobre possíveis dificultadores na execução diária da Comunicação Pública municipal, o entrevistado do município A afirmou não identificar nenhum dificultador ou entrave. Todavia, durante a conversa, relatou que há pouca procura dos canais não-presenciais de comunicação, o que pode acarretar em problemas no atendimento presencial.

Hoje em dia só não se comunica quem não quer... eu não vejo dificuldade nenhuma em comunicar aqui.
Mas a gente quer que as pessoas usem mais os canais de comunicação [...] porque vindo até aqui pra tudo gera fila, tumulto... e aí podem surgir reclamações do atendimento.

O mau uso dos espaços participativos também foi destacado.

O principal problema da Secretaria de Comunicação com o cidadão é o perfil de quem reclama. Você percebe a diferença entre um cidadão que realmente quer levar até a Prefeitura um descontentamento real, de um cidadão que só quer usar os canais pra vociferar reclamações sem sentido, onde a gente não consegue estabelecer sequer um diálogo.

Para o entrevistado do município B, o desinteresse por parte da população em participar é um fator dificultador. “Acho que essa é a primeira dificuldade, despertar interesse na sociedade pra ela participar.”

Além disso, ressalta que a vasta produção de conteúdo derivada da variedade e acessibilidade dos canais de comunicação, segundo o participante, aumenta a produção de ruídos.

Desde esse advento que a gente tem hoje, da rede mundial de computadores, e agora com a explosão das redes sociais, você tem um ruído muito grande. Porque todo mundo produz conteúdo, então fica muito mais difícil até pras próprias pessoas separarem o que é real do que não é real, o que é informação do que é boato.

Foi listado, também, como um dificultador, o preconceito com as Assessorias de Comunicação Públicas. “A Comunicação Pública é um poder muito estigmatizado, tem um preconceito tremendo.”

O entrevistado do município C identifica como os maiores entraves da Comunicação Pública a falta de recursos, tanto financeiros, quanto tecnológicos. “O entrave é a escassez de recursos para serem aplicados na ampliação do serviço e investido em equipamentos mais modernos.”

O capítulo a seguir constitui a terceira etapa da Análise de Conteúdo, onde será realizada, a partir da descrição feita do capítulo 5, a interpretação dos dados, com o objetivo de estudar a execução da Comunicação Pública nos três municípios estudados e relacionar sua prática ao referencial teórico abordado.

6 DISCUSSÃO DOS DADOS

Diante do conteúdo adquirido por meio das pesquisas nos sites e das entrevistas com os responsáveis pelas Assessorias de Comunicação dos municípios estudados, observa-se que se possui, a partir de então, um vasto material que, de encontro com o referencial teórico abordado - especialmente sobre Comunicação Pública -, permite uma análise de cruzamento de informações bastante rica. Este é terceiro momento da Análise de Conteúdo.

Sobre a categoria *Informação*, é importante reiterar que tal expressão é destacada na Nota da OCDE (2001) como pressuposto básico de uma Comunicação Pública e que pode envolver leis, políticas e instituições. Sobre Leis, é relatado na Nota o crescente aumento das mesmas dentre os países da OCDE. Do ano de 1980 ao final do ano 2000, a existência de leis acerca da informação cresceu de 20% para 80%, cabendo às Instituições a promoção e coordenação do acesso às mesmas. (OCDE, 2001).

Segundo a LAI – Lei de Acesso à Informação (número 12.527), em vigência no país, “Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Bem como assegurar “informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços” (BRASIL, 2011).

Nos sites de todos os municípios estudados – A, B e C -, foram encontradas, com fácil acesso, notícias acerca da prefeitura e suas Secretarias, como determina a LAI, o que demonstra um conhecimento da legislação acerca da garantia de informação como dever da administração, por parte dos municípios analisados. Foi identificada nas entrevistas, também de forma integral entre os participantes, uma consciência da segmentação das notícias em conteúdo político e conteúdo de utilidade pública. Isto se confirma através dos exemplos a seguir:

Entrevistado A: [...] na verdade são as ações da prefeitura, que não deixa de ser um caráter político, tá mostrando o que tá acontecendo. Mas tem muita utilidade pública, muito evento, temos essa característica de muitos eventos.

Entrevistado B: Olha, a gente trabalha com dois segmentos de informação: utilidade pública, que é mudança de sinalização na via tal, ou operação tapa buraco na via tal, campanhas de saúde, campanhas do departamento tributário e tudo mais; e a outra categoria que a gente trabalha né, que seria o, reportagens, mas... que aí já vai o discurso político.

Entrevistado C: Notícias de todas as ações desenvolvidas pela prefeitura – Secretarias [...] e decisões do prefeito nas diversas áreas.

O caráter político da Comunicação, muito presente nas definições de Comunicação Pública utilizadas neste trabalho, se comprova, portanto, a partir da evidenciação de total consciência por parte dos Assessores de Comunicação de que esta vertente – a política – compõe indubitavelmente, a rotina de uma Assessoria de Comunicação Pública, bem como delinea ainda mais as características de sua personalidade como prática. Esta divisão consciente que os assessores realizam em suas rotinas de trabalho, em conteúdo de utilidade pública e conteúdo político, relaciona-se diretamente a conceitos discutidos sobre Comunicação Política (GESTLER, 2005, apud MATOS, 2006) mais evidentemente às práticas às quais o autor chama de vertentes instrumental e ecumênica da Comunicação Política; tais vertentes tratam, respectivamente, da Comunicação Política que utiliza técnicas para conquistar a opinião pública através de ações institucionais ou culturais, e das relações entre governantes políticos, mídia e público.

Veículos de comunicação convencionais foram citados como os principais meios através dos quais tais informações noticiosas alcançam o público-alvo (cidadãos): TV (local e regional – municípios A e B, respectivamente) e Rádio (município C). Tais veículos são alimentados por conteúdo produzido pelas Assessorias Públicas (*releases*), e possuem um apoio crescente das redes sociais.

Entrevistado A: É diferenciado o lance de TV aqui. A agência que cuida da nossa conta acha a maior graça porque ela atende várias prefeituras do sul de Minas, e eles chegam aqui e as pesquisas de audiência de televisão são diferentes, a local é muito alta.

Entrevistado B: Primeiramente colocamos no site da prefeitura, [...] pras TVs locais e regional, essa que é muito forte.

Entrevistado C: A Rádio consegue atingir todas as camadas da população.

Dois características consideráveis devem ser constatadas neste momento: a) apesar de se tratar de municípios amplamente desenvolvidos na região, de destaque e crescimento notáveis, os meios mais abrangentes ainda são convencionais: TVs e rádio. As redes sociais foram também citadas, porém, em segundo plano. b) São municípios de perfis semelhantes quanto à demografia, localização, característica de pólos de imprensa, dentre outros; porém, os meios se diferenciaram: TV local, TV regional e Rádio foram elencados como meios mais abrangentes nos municípios A, B e C, respectivamente. A Nota da OCDE (2001) ressalta esta possibilidade de diferenciação da efetividade dos meios devido a fatores como tradição, por exemplo. “Nenhuma ferramenta ou abordagem isoladamente será adequada para todo país ou situação. Muitas vezes, será necessária uma composição de instrumentos, que pode requerer

adaptação às tradições e práticas locais (OCDE, 2001, p. 4).” Portanto, apesar de se apresentarem como municípios semelhantes em variados critérios, entende-se que o perfil da sociedade de cada um desses municípios se mostra diferenciado, o que pode ser reforçado, além de pelo fator tradição, pelas características dos municípios, como faixa etária, por exemplo. O nível de desenvolvimento de cada um destes veículos de comunicação citados, e suas capacidades de atingir o perfil de público da cidade também podem ser fatores decisivos no direcionamento dos veículos TVs local, regional e rádio como os mais acessados pelas populações. Ressalta-se que este trabalho não visa o estudo aprofundado das características das populações dos municípios estudados, nem tampouco dos veículos citados.

Tanto os veículos de maior acesso para tais municípios, quanto os demais veículos – externos ou institucionais - são alimentados pela prefeitura por meio de *releases*. A utilização de *releases* para divulgação de informações noticiosas pelas prefeituras demonstra que foi encontrada uma alternativa de padronização, adotada nos três municípios analisados, para que o discurso da administração seja uníssono, indo de encontro aos princípios de uma Comunicação Pública Informativa, que, segundo a OCDE (2001, p. 1), precisa ser “completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão”.

As redes sociais institucionais compõem um destes veículos alimentados por *releases*, e é por meio destas redes que o controle do acesso da população, pelas prefeituras, à informação noticiosa, é realizado. A tecnologia, portanto, realiza um trabalho de informação acerca do acesso dos cidadãos a estas redes, o que, como se pode perceber pelas unidades de registro, é de conhecimento de todos os municípios analisados. Pode-se inferir que esta faceta de controle de acesso é do conhecimento das administrações, e que podem oferecer bases a estas assessorias acerca da efetividade destes veículos, mediante os resultados de acesso e visitação.

Entrevistado A: A gente utiliza o Google Analytics. (site) O *facebook* também, ele dá aquele relatório de visualizações.

Entrevistado B: No site a gente tem um relatório mensal, que é pelo Google Analytics, [...] no *facebook* [...] relatório que a própria ferramenta te dá isso.

Entrevistado C: A visitação no site e no *facebook* é filtrada por suas ferramentas, por meio do Departamento de Comunicação.

No município A, pode-se perceber que, além do controle tecnológico, a experiência pessoal foi ressaltada pelo entrevistado, quebrando a tendência aqui observada de que somente as tecnologias das próprias redes (eletrônicas) realizam o controle do acesso.

Notícias sobre creches, instituições, matrículas, serviços de saúde básicos, vacinação, geralmente são notícias que são mais acessadas. Na verdade a gente constatou isso pelo nosso exercício profissional. A gente procurou mesmo saber onde que tava o nosso *share*. Porque a gente utiliza essas notícias pra isso.

O controle do acesso do cidadão à informação, pela administração, apresenta-se importante até mesmo para a elaboração de políticas construídas com base no nível de acesso de cada público a tais ferramentas. “[...] são necessárias políticas tanto em relação ao acesso “passivo” à informação [...] como em relação ao acesso “ativo” [...]” (OCDE, 2001, p.3). Este controle pessoal mencionado pelo município A, com relação ao acesso do povo às notícias, caracteriza o exercício da percepção profissional da demanda, pelo emissor; pode servir como um guia indicativo dos melhores meios, das melhores linguagens a serem utilizadas por aquela administração para alcançar efetivamente aquele público.

Por meio da categoria *Consulta* e suas subcategorias, procurou-se conhecer meios de disponibilização e conteúdo disponibilizado à população, desta vez, não mais voltados à notícia, mas, sim, a dados e informações de caráter público, de direito de conhecimento do cidadão. Segundo a Nota da OCDE (2001), a consulta é elemento fundamental à formulação das políticas, contudo, ainda encontra-se em desenvolvimento de seus aparatos legais, políticos e institucionais. Assim como na Informação, é composta de Leis, Políticas e Instituições que regem as normas de condução da atividade consultiva de uma esfera.

Sobre as ações de interesse coletivo que devem estar disponibilizadas para consulta, a LAI – Lei de Acesso à Informação (número 12.527), assegura que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011).

Percebe-se, após a análise dos sites, que, mais uma vez, as três administrações possuíram embasamento na LAI; desta vez, para a construção da vertente consultiva de seus sites. O Portal da Transparência é disponibilizado através de *links* em todas elas, bem como uma estrutura de informações acerca de dados e serviços públicos, também de acesso descomplicado. Seguem, portanto, as diretrizes citadas acima, pelo artigo 8º da Lei de Acesso à Informação.

Nas entrevistas, este embasamento na LAI se confirma, mostrando não haver, em nenhuma das administrações participantes, outras legislações que guiem o trabalho da Comunicação Pública.

Entrevistado A: Inclusive com relação às contas nossas, quem quiser sabe exatamente o que tá acontecendo, sabe inclusive salários de cargos públicos, sabe tudo. Então isso é muito importante, a LAI é uma lei que garante a gente deixar a população ciente de tudo que está acontecendo na administração pública.

Entrevistado B: A Lei que a gente segue é a Lei do Acesso à Informação, sabe? É uma Lei que tem nos orientado, quando se diz do ponto de vista legal que é o acesso à informação.

Entrevistado C: [...] atendemos à Lei da Transparência.

Os conteúdos disponibilizados nos sites não se diferem do que a LAI orienta, apenas possuem maior tendência a determinados perfis, entre as três administrações. Os municípios A e B, em seus sites, categorizam os objetos de consulta segmentados por públicos, como por exemplo, cidadãos, investidores, empresários. Já o município C segrega tais informações de consulta por serviços e prestações de contas, não especificando por público.

Apesar de aparentarem objetivos similares ao primeiro olhar, as abas “empresas” e “investidores” (municípios A e B, respectivamente), possuem perfis diferentes. A primeira (empresas – município A) disponibiliza material de consulta que possa interessar a empresas instaladas no município, como, por exemplo, certidões e legislações. Já a aba “investidores” (município B) denota um forte perfil de estímulo ao empreendedorismo e investimentos no município, para possíveis investidores que venham procurar maior conhecimento da cidade, através do site. Rankings acerca do desenvolvimento e crescimento econômico municipal demarcam de forma clara esta iniciativa, bem como traduções desta aba para o inglês e o espanhol. Este notável perfil empreendedor do município B pode representar um diferencial na Comunicação Pública desta administração, que pode vir a direcionar seu conteúdo para um público segmentado, que não seja a sociedade como um todo. Uma observação que pode ser relacionada a este fato é a já citada eficácia das TVs regionais neste município, em detrimento a outros meio de divulgação de notícias. De fato, para o objetivo empreendedor identificado

em alguns momentos nos meios pesquisados desse município, uma divulgação regional torna-se realmente e certamente mais ampla, abrangente e concorda melhor com os fins econômicos almejados. Através da fala do assessor deste município (B), teve-se a confirmação de tal constatação:

A gente estava numa fase de divulgar a cidade na mídia nacional. Então a gente contratou uma empresa que é especializada nisso, você deve ter reparado que esse município conseguiu espaço em todos grandes jornais, pra questão econômica. Destacando, claro, o trabalho do executivo, mas principalmente dizendo que o município vivia um novo momento econômico, que está se transformando num pólo econômico regional. Ainda temos esse contrato mas é sob demanda, porque agora a gente já conseguiu se afirmar, né, dentro desse trabalho.

Além do Portal da Transparência, citado aqui por todos como um meio de disponibilização de informações para consulta, vários outros meios foram citados como vias para consulta pública, tais como site oficial (municípios A e C), mural na prefeitura (município B), órgãos oficiais (B e C), procura presencial (A), e elaboração de um aplicativo para acesso a informações públicas de caráter consultivo (C). Todavia, o que foi constatado em A e B com relação à utilização destes meios foi que a procura é, muitas vezes, proveniente de profissionais que tenham algum interesse particular em algum dado público (empresas, advogados), ou mesmo interesses de política ou de imprensa. Sobre tal informação, pode-se afirmar que, assim como citado em documentos como a LAI e a Nota da OCDE (2001), a consulta é, sim, promovida através de meios de acesso pela população. Contudo, com a ferramenta Portal da Transparência, estes dados podem estar sendo consultados através deste meio, o que inabilita aos municípios um controle interno do acesso e procura de informações consultivas por parte da população.

Entrevistado do município A: Tem bastante procura, principalmente de vereadores. Sempre recebo pedido aqui, direto, questionando sobre o que a Prefeitura gastou com determinado evento, campanha de natal, carnaval, reveillon... [...] Acontece sempre de órgãos procurarem. Um órgão me afirmou que não estava conseguindo entender as contas da Comunicação no Portal da Transparência, estava achando um pouco complexo. Queria saber o que eu gastei com a empresa dele e com a empresa concorrente. Se eu poderia fazer a gentileza de passar um relatório por escrito pra ele. Passei, impresso, em mãos.

Entrevistado do município B: É, acho que a população pode vir aqui também, não sei, mas acho que até pelo distanciamento.. eu vejo pouca gente vindo aqui pra ver isso. Quem eu vejo observando o mural, normalmente é empresa que quer participar de licitação, é mais esse público. Não existe esse interesse. Quem procura em atos oficiais é jornalista, advogado ou empresário. O problema é, se a população acessar alguma coisa pra consulta de dados públicos, acho que ela vai acessar o Portal da Transparência. Se, eventualmente.

Em ambos os municípios – A e B – percebe-se, a partir de tais unidades de registro, que a população em geral não está sendo, efetivamente, o público que busca informações consultivas. Retoma-se, portanto, o Artigo 8º da LAI, que dispõe sobre o “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Uma avaliação, no caso do município A, do perfil da população que procura presencialmente por este tipo de dados poderia se tornar um caminho, para que seja encontrado o melhor meio de acesso a estes dados; bem como no município B, uma avaliação de variáveis como linguagem e metodologia utilizada nestes meios, que podem ser fatores que justifiquem a ausência da procura pelo cidadão comum. Uma pesquisa acerca do acesso da população ao Portal da Transparência também pode colaborar na identificação deste provável acesso a dados consultivos.

O município C, por afirmar que tal procura se direciona ao setor de Ouvidoria, diretamente, não apresentou relação da procura destes meios. Tal distanciamento, a partir de tal segregação, direciona a uma possível setorialização do setor de Ouvidoria como uma vertente independente do Setor de Comunicação.

Sobre a *Participação*, a Nota da OCDE (2001) ressalta que a mesma, se ativa, é o reconhecimento do cidadão como indivíduo que discute, participa de forma direta e promove a elaboração e consideração de propostas conjuntas. “O engajamento dos cidadãos nas deliberações de políticas requer instrumentos específicos para facilitar o entendimento, o debate e a elaboração de propostas concretas” (OCDE, 2001, p.4).

Para a análise desta vertente nos municípios estudados, abordou-se as ferramentas e espaços participativos disponibilizados, no que diz respeito à promoção da participação social. Percebeu-se que as redes sociais se apresentam, talvez pela recente explosão deste fenômeno, como ferramentas variáveis de acordo com a realidade de cada município estudado.

Entrevistado A: A ferramenta do *facebook* não estava sendo usada pra participação”. [...] “Têm recebido algumas demandas que você vê que não são de caráter público, então muitas vezes não estava sendo usado da forma certa... por isso ele está em processo de reelaboração.

Percebe-se que, para o entrevistado deste município, a ferramenta das redes sociais tem encontrado problemas no teor das utilizações das mesmas. Algumas demandas inseridas muitas vezes não possuem a seriedade e a identificação necessárias para se caracterizarem como representatividade da sociedade, como um todo, ou mesmo, de um nicho da mesma.

Caracterizam-se, nestas situações, como demandas isoladas e particulares. A relação do perfil do público com o meio também é ressaltada, justificando, com isso, a maior presença de formação de um espaço de participação em outra ferramenta que não as redes sociais atuais. “Quem é o público que se interessa em levar até a prefeitura uma demanda, uma solicitação? Aqui são as pessoas mais velhas, mais idosas. E o hábito delas é fazer isso através de um programa de rádio.”

Como se pode ver, a população identificada como participante e ativa no âmbito da participação popular, no município A, é composta de idosos, que, tradicionalmente, recorrem a ferramentas convencionais, como o rádio, assim como relatado. Aqui se reforça a afirmação realizada previamente, quando da análise dos meios de informação mais efetivos, sobre as variações acerca dos veículos mais efetivos, em municípios semelhantes, decorrentes de fatores como perfil da população. Sobre estas demandas, o entrevistado afirma: “temos exemplos práticos de demandas do dia a dia mesmo, que foram resolvidas a partir de participação, da solicitação deste público”.

Já para o entrevistado do município B, a adesão às redes sociais foi considerada uma aproximação intensa com as demandas populares, um caminho para o cidadão como participante e monitor das coisas públicas. “Se você vai pra rede social, acho que porque ali está o público, né? Nossa, pra nós é muito melhor”.

Os resultados, segundo o município, são positivos. “Por exemplo, *facebook*. Lá não vou ter uma, eu vou ter umas cinquenta, cem medidas tomadas a partir de demanda do povo. [...] O *facebook* serve muito como prestação de serviço mesmo; a gente se posiciona, sempre.”

Neste município, o perfil das redes sociais se adequou, segundo a análise das unidades de registro do entrevistado, ao perfil da população que demanda participação.

Diferentemente do município A, onde as redes sociais, muito provavelmente devido ao perfil da população, não obtém tantas demandas de participação popular, o entrevistado do município B relata que a cidade encontrou, nas redes sociais, um canal direto, ágil e bastante utilizado como espaço participativo. Relaciona-se, inevitavelmente, esta forte adesão ao perfil do município, identificado como empreendedor e aberto a investimentos. As redes sociais, como meios abertos e imediatistas, podem expor demandas populares de variados teores, o que, para um município que está em busca de crescimento econômico e de divulgação de características atraentes a investidores, pode ser prejudicial se não respondidas e atendidas de maneira rápida e satisfatória. O próprio fluxo de demandas e respostas pode servir como um impulsionador para o uso cada vez mais frequente das redes.

O entrevistado do município C também cita as redes sociais como parte de suas ferramentas.

Exploramos também ferramentas eletrônicas como *facebook*. Temos exemplos básicos de reclamações de limpeza de terrenos baldios, liberação de alvarás e até mesmo questões internas envolvendo servidores, solucionadas por demandas públicas.

Pode-se identificar, a partir da análise da percepção dos entrevistados acerca dos resultados das redes sociais no contato com a administração, que todas as três administrações aderiram a esta tendência que a cada dia mais se torna presente nas relações comunicativas do mundo globalizado. Identifica-se, também, através destas adesões às redes sociais, uma preocupação por parte das administrações em estarem próximas e junto ao povo, atendendo ao um dos preceitos da OCDE - a participação -, que também é enfatizada na Constituição Federal de 1988, a partir das introduções dos ideais dos Conselhos e espaços participativos.

Todavia, percebeu-se que, nem todas obtiveram a adesão integral a estas redes sociais. O critério de faixa etária, como citado pelo entrevistado do município A, que possui como participantes ativos o grupo dos idosos, pode ser um dos fatores que justificam a baixa adesão às redes sociais institucionais como espaços participativos. Já o entrevistado do município B relatou todo o sucesso do *facebook* institucional da administração, que serve como uma janela para perguntas, respostas e inclusão do cidadão como monitor e colaborador do município.

A relação do município C com as redes sociais pode ser traduzida como satisfatória, pois as redes sociais eletrônicas foram citadas quando do questionamento acerca dos meios de participação mais efetivos. A criação do aplicativo de celular para consulta de dados públicos, relatada pelo entrevistado como ainda em planejamento, confirma a crescente adesão de sua população a estes meios.

Outros meios que não as redes sociais – os presenciais – foram também citados pelos entrevistados dos municípios A e B como iniciativas elaboradas pelos próprios municípios para a promoção de espaços através dos quais os cidadãos possam inserir-se no contexto da elaboração de pautas.

Entrevistado A: Temos um Serviço de Informação e Atendimento ao Cidadão.[...] Sobre qualquer assunto, todas as áreas da prefeitura.

Entrevistado B: Tem um projeto [...] que a gente vai até as comunidades e aí a prefeitura vai como um todo. [...] Temos também a tenda da comunicação, a gente leva lá, ouve os moradores, a gente mostra, divulga os atos do executivo na nossa tenda.. o cidadão tem espaço pra participar, pra fazer a demanda.

Tais projetos denotam a percepção de tais administrações em promover a locomoção do espaço participativo até uma realidade mais próxima à do cidadão, seja em uma sede própria para recepção da sociedade e suas demandas (município A), ou seja levando a administração a bairros e presenciando a realidade que os mesmos relatam (município B).

Com relação ao município C, não há como ser realizada alguma afirmação sobre a existência de tais projetos, pois, como citado na metodologia, a entrevista foi concedida via e-mail, por opção do entrevistado, o que limita os questionamentos que dão origem a tais informações.

A categoria “Entraves na Comunicação Pública”, criada posteriormente à realização das entrevistas, forneceu dados significativos à pesquisa quando identifica, pelas Unidades de Registro, os dificultadores que podem surgir no andamento do trabalho de uma Assessoria de Comunicação do setor público.

O entrevistado do município A relatou, ao ser questionado, que não identifica complicadores na comunicação; porém, ao longo da entrevista, relatou a falta de adesão da população aos canais não-presenciais de participação ou consulta como um problema. Para ele, não há complicadores em “comunicar para a população”, da parte da administração; porém o ato de “comunicar-se com a população”, ou seja, manter uma relação de mão dupla, essa sim, pode apresentar dificultadores. A excessiva procura pelo canal presencial de comunicação da administração A pode ter origem em fatores como: a) a criação de um Serviço de Atendimento ao Cidadão, com sede física; b) perfil da população que, segundo a administração, mais participa ativamente da administração: idosos. Este público tende a primar pelo contato pessoal ou mesmo pelos veículos mais tradicionais de comunicação. Todavia, há outro fator que deve ser considerado. O canal de contato com o cidadão disponibilizado no site, a ferramenta “Fale Cidadão”, apesar de reformulada, possuía, quando do primeiro acesso desta pesquisadora (outubro de 2013), todos os campos em inglês, bem como as mensagens eletrônicas emitidas conforme o envio da demanda. Este fato pode ter contribuído para que o acesso do cidadão à administração, pelo site, fosse prejudicado.

Os entraves na execução da Comunicação Pública relatados pelo entrevistado do município B giram em torno da interação com a sociedade; não se percebe um interesse do cidadão em participar da administração. A ferramenta de participação criada pelo município, em implantação – visita aos bairros, com tendas de todas as secretarias da prefeitura, inclusive tenda da comunicação para atendimento de demandas, informações institucionais e participação – pode passar a ser um meio de solucionar este distanciamento e desinteresse que o município relata como o primeiro entrave. A produção de ruídos, como relatado pelo

entrevistado, também compõe um dificultador da execução da Comunicação Pública no município B.

[...] agora com a explosão das redes sociais, você tem um ruído muito grande. Porque todo mundo produz conteúdo, então fica muito mais difícil até pras próprias pessoas separarem o que é real do que não é real, o que é informação do que é boato.

A produção de ruídos, citada pelo entrevistado do município B como um entrave na Comunicação Pública, pode possuir fontes que impulsionam essa reação: como relatado pelo entrevistado, as redes sociais são o canal que mais tem oferecido demandas e de maior participação popular.

Por exemplo, *facebook*. Lá não vou ter uma, eu vou ter umas cinquenta, cem medidas tomadas a partir de demanda do povo. Por exemplo, o cidadão posta assim, minha rua tem um buraco, e aí? O que vocês vão fazer, prefeitura? Aí a gente fala, olha, sua demanda já foi repassada à Secretaria de Obras. Daí, o cidadão vai lá e fotografa o resultado. [...] O *facebook* serve muito como prestação de serviço mesmo, então ele entra ali pra falar do buraco na rua dele, medicamento que não tem no posto de saúde, pra criticar alguma ação do executivo, e aí a gente se posiciona, sempre.

Porém, da mesma forma com que estas redes sociais estão se mostrando para o município B como uma ferramenta de contato mais direto com a população, elas também podem - por ser um meio aberto e acessível a qualquer cidadão que deseje, mesmo sem identificação real - se tornar uma fonte produtora de ruídos, demandas descabidas ou qualquer forma de comunicação que não tenha o objetivo de promover a participação social. Este exemplo - do não aproveitamento das redes sociais como espaços participativos, por determinados nichos - já fora relatado pelo entrevistado do município A. “Estão havendo alguns comentários inúteis, não estava sendo usado pra questionamento, nem pra consulta... está em processo de reelaboração (sobre o *facebook* do município A).”

O problema relatado pelo município C com relação aos dificultadores na execução da Comunicação Pública possui um caráter mais voltado a questões administrativas e financeiras, não a entraves derivados da relação com a sociedade. Isto pode ser um demonstrativo de que os problemas identificados pela Comunicação, neste local, sejam de ordem mais geral da administração, e não específica desta prática - a Comunicação Pública.

Mediante as análises neste capítulo realizadas, tendo em vista o cruzamento de informações adquiridas através das visitas aos sites e das entrevistas, aliadas ao referencial teórico que embasou este trabalho, deve-se relatar que foram de incomensurável valia para o estudo da execução da Comunicação Pública nestas cidades. Foi possível, a partir deste

exercício, identificar fatores que indiretamente interferem no perfil da Comunicação pública local, bem como notar sintonia e variações nas administrações desses três municípios de características aparentemente semelhantes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Comunicação Pública, conceito ainda aberto no que tange às definições de suas competências, derivações e componentes, é cada vez mais inserida na rotina prática das administrações municipais. Pode-se considerar que teve como princípios norteadores a Constituição Federal de 1988 e, nos dias atuais, possui orientações também na LAI – Lei de Acesso à Informação, de âmbito federal. O ato de comunicar para um público exige reconhecimento do perfil do mesmo como participante da relação comunicativa; no caso da Comunicação Pública, a situação se torna ainda mais ampla, pois seu público é constituído, em primeira instância, de todo e qualquer cidadão que esteja sob o governo daquela administração.

Para a execução de uma prática com público tão extenso e variado, e que envolve temas dos mais diferentes âmbitos, inclusive direitos do cidadão, é necessário o estabelecimento de guias norteadores e de grande destreza com a informação e suas implicações. Neste trabalho, percebeu-se, a partir do referencial teórico analisado, que as guias informação, consulta e participação, citadas pela OCDE (2001) como as três vertentes nas quais deve se basear uma Comunicação Pública, reúnem, de fato, as características básicas essenciais da prática comunicativa do setor público.

O âmbito municipal, escolhido como objeto de análise desta pesquisa, traz características que motivam a busca pelo melhor conhecimento acerca da execução desta prática comunicativa, objetivo deste trabalho, em esferas que não possuem leis próprias sobre direcionamento da comunicação.

Para uma análise da execução da Comunicação Pública municipal, tornou-se necessário conhecer melhor e mais de perto as características informativas, consultivas e participativas de cada um dos municípios que foram os objetos de estudo desta pesquisa. Os três municípios escolhidos, de perfis semelhantes quanto à demografia, localização e imprensa, foram analisados, estudados e tiveram Assessores de Comunicação entrevistados a respeito de informações que pudessem guiar a um maior conhecimento sobre as rotinas de comunicação, como suas ferramentas, controle, entraves, acesso. Através das análises dos sites e entrevistas com os Assessores de Comunicação das administrações, pôde-se, baseado em critérios norteadores -informação, consulta e participação -, conhecer de forma mais clara as ações, os perfis e as implicações que decorrem de fatores particulares de cada um desses municípios, no exercício da Comunicação Pública.

Através desta pesquisa, foi possível identificar a sintonia existente quando se refere à legislação: a LAI – Lei de Acesso à Informação como base legal para 100% dos municípios analisados representa uma padronização importante nos comportamentos das Assessorias de Comunicação no meio público. As notícias e material para consulta de fácil acesso nos sites são uma representação real da adoção dos princípios da LAI na realidade comunicativa destas administrações. Esta sintonia foi também identificada quando se tratou do possível envolvimento da Comunicação Política como parte da Comunicação Pública, sugerida no referencial teórico e confirmada quando da observação da segmentação consciente que se realiza nestes municípios quanto às informações de utilidade pública e de caráter político. Há, sim, espaço para o caráter político, porém, sem nunca deixar de lado o perfil de comunicação de utilidade pública.

Foram percebidas diferenciações naturais entre os três municípios quando se tratou de veículos de comunicação; tal diferenciação pode obter explicação no perfil de cada município, sendo que, de modo geral, apesar de semelhantes, pode-se identificar evidências mais intensas nos perfis, como: município A, perfil comunicativo decorrente de questões populacionais (faixa etária, tradição); município B, perfil comunicativo decorrente do forte empreendedorismo; e município C, perfil comunicativo intensamente ligado à administração como um todo, segmentação da área comunicativa menos intensa. Pode-se considerar a constatação de tais diferenciações intermunicipais como um ganho desta pesquisa, sendo esta percepção um fator impulsionador para estudos futuros acerca do perfil populacional incidindo sobre o perfil comunicativo de cada um desses municípios. Os dificultadores identificados, sendo um deles, o desinteresse da população em um maior envolvimento com a participação no meio público, também pode embasar pesquisas futuras acerca do perfil da sociedade.

O resultado que se obteve diz muito sobre o que o apanhado do referencial teórico trouxe a esta pesquisa: sabe-se, agora, que a Comunicação Pública municipal nesses municípios estudados é, sim, um conceito ainda em lapidação; porém, é notória a preocupação geral em se comunicar e criar instrumentos de contato com a população. Percebeu-se, a partir deste estudo, também, que existem os entraves na efetivação das relações comunicativas de mão dupla, e que os mesmos podem ser causados por características individuais dos municípios, cabendo, a cada um deles, a identificação dos maiores dificultadores e a busca de solução efetiva que aproxime o município o máximo possível da execução alinhada das vertentes aqui trabalhadas; vertentes, estas, que serviram como base para a Comunicação Pública nesta pesquisa: informação, consulta e participação.

Porém, um fator importante e que merece destaque é a identificação de total consciência, por parte dos entrevistados, em nome dos municípios, de que o público deste tipo de relação comunicativa é o povo, e de que este povo é o elemento central de qualquer administração; tem-se, através de exemplos de projetos de promoção de aproximação com a sociedade, os reflexos do que promove a Constituição: uma sociedade mais envolvida nas políticas públicas – não somente no usufruto das mesmas, mas na elaboração, monitoramento e deliberação.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Almedina, 2012.

BARROS, D. P .B. **Introdução à linguística**: objetos teóricos. Contexto, 2002.

BOBBIO, N. **Estado Governo Sociedade** – para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BRANDÃO, E. P. **Usos e significado do conceito comunicação pública**. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM 6, 2006. Brasília, DF: INTERCOM, 2006. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1037-1.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2013.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

CAMPOS, A. M. A Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n.2, p. 32-33, fev/abr. 1990.

DIAS, C. A. **Grupo Focal**: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. 2001. Disponível em: <periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/download/330/252.pdf>. Acesso em: 26 set. 2013.

DIAS, S. G. Reflexões acerca da participação popular. **Integração**, São Paulo, v. 48, p. 45-53, 2007.

DUARTE, J. **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 8. ed. Editora Paz e Terra, 1985.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº

11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 05 out. 2013.

MACHADO, M. B.; MOREIRA, F. Jornalismo e informação de interesse público. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 27, 2005.

MATOS, H. H. G. Comunicação política e comunicação pública. **Organicom**, ano 3, n.4, 1. semestre 2006.

MATOS, H. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. **Revista Líbero**, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, v.2, n.3-4, 1999.

MATTELART, A.; MATTELART, M. **História das teorias da comunicação**. 8. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

MCLUHAN, M. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. São Paulo: Editora Cultrix, 1964.

MIGUEL, P. A. C.(Org.) **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.) **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

NOVELLI, A.L.C.R. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. **Organicom**, ano 3, n. 4, 1. sem. 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - OCDE. Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas. **PUMA Nota de Política**, n. 10, jul, 2001. Disponível em: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9789264195561-sum-pt.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n. 1, p. 37-49, 2005.

PAES DE PAULA, A.P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MINAS GERAIS. **Regiões de planejamento de Minas Gerais**. 2013. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/5671-regioes-de-planejamento/69548-as-regioes-de-planejamento/5146/5044>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

THOMPSON, J. B. **The media and modernity: a social theory of the media**. Stanford University Press, 1995.

TORRES, M.D.F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WOLF, M. **Teorias da Comunicação = Teorie dele Comunicazioni di Massa**. Lisboa: Editorial Presença, 1985.

WOLTON, D. **Pensar a comunicação**. Algés: Difusão Editorial S.A, 1997.

WOOD, J. T. **Uma introdução aos estudos da comunicação: mosaicos da comunicação**. São Paulo: Ática, 2009.

APÊNDICE A – Categorização dos sites

Município	Categoria: “Informação”
A	<p>Canais: arquivo de notícias, <i>links</i> e <i>Box</i> pelo site com guias para informações sobre o município.</p> <p>O site possui, em sua página inicial, uma exposição das notícias mais recentes do município, bem como um painel rotativo que dá destaque a algumas destas. Na barra central do site, também, poderá ser encontrado o <i>link</i> “Notícias”, onde se acessa o acervo. <i>Links</i> do PROCON, Leis, Concursos Públicos, Informações sobre pontos turísticos, dentre outros, são encontrados pelo site. Informações sobre a cidade, histórico, Secretarias, turismo e telefones úteis também são encontradas na barra principal.</p>
B	<p>Canais: Box “Diário Oficial Online”, matérias e Box “Notícias”.</p> <p>Em toda a página inicial pode-se encontrar matérias referentes ao município, além de ser também disponibilizado o Diário Oficial Online. As matérias disponibilizadas tratavam de assuntos como melhorias em setores, visitas do prefeito e divulgação de eventos.</p>
C	<p>Canais: Variadas sessões do site oficial.</p> <p>A grande maioria das seções do site possui caráter informativo. História da cidade, estatísticas, patrimônio cultural, galeria de imagens e feriados municipais são parte da descrição contida na aba “A Cidade”. Outra aba constante no menu principal, e que caracteriza uma comunicação informativa é a “Órgão Oficial – Jornal Semanal”, que direciona para realização de downloads dos jornais semanais da Prefeitura, com documentos disponibilizados de 2006 a 2013. Editais de seleção, informações sobre Programas Sociais, descrição das Secretarias Municipais - com destaque para saúde, educação e esportes -, autarquias e fundações, são tópicos encontrados no menu principal do site.</p> <p>Além das informações citadas acima, a capa do site, ou tela central, quando se acessa o endereço, exibe uma notícia, de caráter jornalístico, alternando destaque com alguma publicação recente no órgão oficial do município. Mais abaixo, pode-se encontrar um histórico de notícias da prefeitura, com o mesmo cunho citado acima. O arquivo de notícias tem sua data inicial em novembro de 2010, e seu conteúdo é produzido pela Assessoria de Comunicação da Prefeitura Municipal.</p>

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Município	Categoria: “Consulta”
A	<p>Canais: Barras “Cidadão”, “Empresa”, Guia de “Acesso Rápido”, Link para acesso ao PROCON, Editais e Portal da Transparência.</p> <p>A barra “Cidadão” possui diversos serviços disponibilizados ao usuário, que vão desde segunda via de documentos e contas, até consulta de pontuação na CNH – Carteira</p>

	<p>Nacional de Habilitação – e pesquisas de preço, pesquisas do PROCON, informações sobre transporte rodoviário (empresas, etc.). Já a barra “Empresa”, fornece serviços como Certidões, Editais, Formulário para Downloads, Nota Fiscal Estacionamento e taxas, muitos deles constantes na Guia de Acesso Rápido, que também disponibiliza outros serviços como acompanhamento de Protocolo, busca por legislação, etc.</p> <p>O Portal da Transparência possui ícones pelo site, que, quando clicados, direcionam o usuário para um site específico, onde é definido como um instrumento de participação da sociedade no controle das ações do Governo Municipal, como fiscalização de uso de recursos e despesas, além de maior proximidade com o cidadão de forma <i>on-line</i>. Para acesso a tais serviços, é orientado o clique no ícone "SERVIÇOS" localizado no alto da tela. A definição ainda ressalta que os dados disponibilizados no portal têm sua origem no Sistema de Gestão Pública do município.</p> <p>Esta página possui um “Fale conosco”, composto por formulário básico. Ressalta-se que a participação que se traduziu deste canal de comunicação, é de caráter de consulta e fiscalização, não exercendo, por meio deste, participação ativa (deliberativa).</p>
B	<p>Canais: Abas “Cidadão”, “Investidor”, “Visitante”, “Imprensa” e “Governo”. <i>Box</i> variados espalhados pelo site com disponibilização de informação para consulta.</p> <p>O site disponibiliza na barra central, um menu onde estão <i>linkados</i> assuntos de interesse do Cidadão. Um explicativo sobre os principais serviços - segundo o texto, realizados de forma ágil e desburocratizada -, e as principais informações sobre a cidade antecedem <i>links</i> de serviços ofertados como IPTU, ISSQN, Coleta de Lixo, Lei Municipal de Incentivo à Cultura, Telefones Úteis, Bolsa de Estudos, Editais, Endereços Úteis, Licitações, Legislação Municipal, Estudante e Lei Municipal de Incentivo ao Esporte.</p> <p>Na aba “Investidor” é destacada atenção destinada a este personagem através de frases de impacto que sinalizam o interesse do município em novos investidores; é seguido de um texto ressaltando as qualidades do município e o fato de que foi considerada uma das cidades que mais cresceram no Brasil, sendo destacada em desenvolvimento econômico de Minas Gerais. Um <i>ranking</i> apontando o município no ranking brasileiro das cidades médias em crescimento econômico é exibido. Um menu auxiliar é exibido ao lado, com dados econômicos do município, diferenciais, vocação econômica, empresas instaladas, infra estrutura, além de dois <i>links</i> – um em espanhol e outro em inglês - que guiam o usuário a uma apresentação sobre os motivos para se investir na cidade.</p> <p>Os demais <i>links</i> “visitante”, “imprensa” e “governo” exibem, respectivamente, a estrutura e características da cidade, notícias do município e a estruturação da prefeitura municipal. O <i>link</i> “visitante” exhibe menu auxiliar com informações culturais, como gastronomia, agenda, história, etc. Já o referente à “imprensa”, oferece menu com galerias de vídeos, fotos e notas oficiais. O menu auxiliar do <i>link</i> “governo” oferece informações gerais sobre a Prefeitura, além de <i>link</i> chamado Portal da Transparência, com informações sobre prestações de contas da Administração Direta, IPREM e PROMENOR, e Editais e</p>

	<p><i>links</i> para Secretarias, que encaminham a uma página com a foto, nome e contato telefônico dos(as) respectivos(as) Secretários(as). <i>Box</i> sobre orçamento participativo, Cidade Mais Limpa, Agenda do Prefeito, etc., são fornecidos pelo site.</p>
C	<p>Canais: Aba “Prestação de Contas” e aba “serviços”</p> <p>Campo do menu principal, onde, ao clicar, são disponibilizados vários caminhos. O primeiro deles, o RREO/RGF, se refere a balancetes, disponibilizados em arquivo fechado, datado de janeiro de 2013, referente a semestre de 2012, para consulta e <i>download</i>. Disponibiliza, ainda, o campo “Pesquisar”, onde o usuário pode procurar, por categoria, o documento desejado.</p> <p>O segundo item do tópico “Prestação de Contas”, se refere ao “Portal da Transparência”, para onde o usuário é guiado ao clicar. Nele, pode-se consultar despesas, recursos humanos, licitações, receitas, restos a pagar e convênios. Possui um glossário de termos orçamentários, além de gráficos do ano corrente.</p> <p>No terceiro item da Prestação de Contas, denominado “Contas Públicas”, o usuário é encaminhado a um site onde são disponibilizados arquivos referentes à Lei Federal 9755/98, que “dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica [...]”.(Disponibilizado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm. Acesso em 03/10/2013).</p> <p>As informações e dados disponibilizados, referentes à Lei citada, são: montante de cada um dos tributos e contribuições arrecadados, Lei Orçamentária anual competente, Relatório Resumido Execução Orçamentária, Balanço Anual, Demonstrativo Anual de Receitas e Despesas, Relação Mensal de Compras (Art. 16 da Lei n. 8666/93) e Resumo dos Instrumentos de Contratos Aditivos.</p> <p>Além disso, documentos referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000, e LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária também são <i>linkados</i>.</p> <p>O quarto item do <i>link</i> “Prestação de Contas” se refere ao Cronograma de Ações da Portaria STN nº 753. Ao entrar no <i>link</i>, o usuário é guiado a um cronograma denominado CRONOGRAMA DE AÇÕES - Implantação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público - Portaria STN n. 753, de 21 de dezembro de 2012 - Órgão: PREFEITURA MUNICIPAL, com prazos estabelecidos para 2014.</p> <p>O quinto item, chamado Arquivos Contrato “xxx”, direciona o usuário a um <i>download</i> automático de arquivo, onde constam 242 arquivos fechados sobre contratos de empresa específica.</p> <p>O sexto e último item relacionado ao tópico “Prestação de Contas” é denominado “Planilha Custo da Tarifa Transporte Coletivo Empresa xxx”. O usuário é guiado a um arquivo onde é constante o Estudo Tarifário do Sistema de Transporte Coletivo do município.</p> <p>Outros serviços de utilidade pública, como listagem das Unidades Básicas de Saúde, Cestas de Medicamentos da Rede Pública, listagem de Bibliotecas, Escolas</p>

	<p>Municipais, fichas de inscrição para projetos relacionados a atividades esportivas são também disponibilizados, no menu inicial, nas abas Saúde, Esporte e Educação.</p> <p>Há um segundo menu, denominado “Serviços”, que possui, também, orientações para consulta quanto a serviços da Prefeitura, como alvarás, IPTU, horários de coleta do lixo, licitação, legislação municipal, etc. Um link nomeado “Nota Fiscal Eletrônica”, seguido por um outro, de nome “Lei de Acesso à Informação”, sucede a barra “Serviços”. Ambos direcionam o usuário para novas guias.</p>
--	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Município	Categoria: “Participação”
A	<p>Canal: <i>Link</i> Fale Cidadão</p> <p>O <i>link</i> “Fale cidadão” está disponibilizado na barra superior da tela permanente do site. Ao clicar, juntamente a um formulário básico onde são solicitadas informações como nome, e-mail e mensagem, é exibida mensagem que afirma ao cidadão que este é o lugar pelo qual ele deve falar. Não se especifica se tal campo se refere à Ouvidoria Municipal. Somente os campos e-mail e mensagem são de preenchimento obrigatórios.</p> <p>O formulário está em inglês, bem como um comentário abaixo, com espaço para seleção, que diz “<i>Send a copy of this email to yourself</i>”, acima do botão “<i>Submit</i>”, que significam “enviar uma cópia deste e-mail para você mesmo” e “submeter”. Ao enviar uma demanda, a página redirecionou a resposta “<i>Thanks! Your email was sucessfully sent!</i>”, em português “Obrigado! Seu e-mail foi enviado com sucesso!”.</p> <p>Existe um link, denominado “Sala dos Professores”, onde, ao clicar, o usuário é guiado a um formulário de preenchimento de dados básicos, como nome, e-mail, assunto e mensagem. A introdução “Comentários ou perguntas são bem vindos” é o único detalhamento deste link.</p>
B	<p>Canal: <i>Link</i> “Atendimento ao cidadão”</p> <p>Ao abrir o site, na página inicial, vê-se um <i>link</i> “atendimento ao cidadão”, ao lado do <i>link</i> “previsão do tempo”. Ao clicar, é aberto um Fale Conosco, onde o usuário é guiado ao preenchimento de um formulário simples, com nome, e-mail, telefone, cidade e mensagem, além de escolher, na barra superior, o assunto a ser tratado dentre as opções oferecidas, como Comunicação, Tapa buracos, Saúde, Contratações, Impostos, Publicidade, dentre outros assuntos ligados à suas secretarias. Nenhum dos campos é obrigatório. Há também a opção “outros”. Ao envio de demanda, surge um <i>link</i> com o texto “Sua mensagem foi enviada com sucesso, em breve responderemos ao seu contato. Obrigado”.</p>
C	<p>Canais: Ouvidoria Municipal e Contato</p> <p>Especifica que o serviço é totalmente gratuito, e oferece a definição de que a Ouvidoria Municipal é um canal de comunicação entre a administração pública municipal</p>

	<p>e os cidadãos. Esclarece os tipos de atendimento, de forma com que o indivíduo compreenda o teor de sua demanda. Categoriza como denúncias, solicitações, reclamações e sugestões.</p> <p>Detalha, ainda, as formas de contato pelas quais podem ser enviadas as demandas: por escrito, por telefone, por meio eletrônico ou por carta, garantindo o sigilo em qualquer uma das modelagens. Sobre as reclamações anônimas ou incompletas, explicita que serão secundárias, e que as mesmas são verificadas contanto que não possuam caráter difamatório ou pessoal.</p> <p>Ressalta particularidades quando do indivíduo analfabeto, informando os recursos disponíveis para a realização de demanda por este público.</p> <p>Logo abaixo da tela de apresentação da Ouvidoria Municipal, é disponível o <i>link</i> “Registre aqui a sua mensagem”, seguido do link “Consulte aqui a sua mensagem”. Ao clicar no primeiro, o usuário é encaminhado ao preenchimento de um formulário que pede dados básicos, como nome, endereço, telefone, e-mail, tipo (reclamação, solicitação ou sugestão) e descrição. Os únicos campos que não são de preenchimento obrigatório são: complemento, CEP e e-mail.</p> <p>O <i>link</i> “consulte aqui a sua mensagem” abre um campo para que seja inserido o número do protocolo de solicitação já realizada, para acompanhamento. Mediante solicitação, o retorno imediato é “Sua solicitação foi cadastrada com sucesso. O número de protocolo é: xxxxxxxxxxxx. Anote-o para pesquisar o andamento da sua solicitação”. O texto veio com algumas letras convertidas em sinais.</p> <p>O <i>link</i> “Contato”, disponibilizado na barra principal do site, traz o seguinte texto, seguido de um formulário básico de dados: “Utilize este formulário apenas para tratar de assuntos referentes ao funcionamento do site. Demais assuntos devem ser encaminhados através da Ouvidoria Municipal. Clique aqui para acessar”.</p>
--	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

APÊNDICE B - Categorização das entrevistas

Categoria: Informação		
Subcategoria: Meios de divulgação de notícias		
Município A	Município B	Município C
<p>“A gente faz <i>releases</i> o dia inteiro, distribuí pra toda a imprensa.”</p> <p>“Na verdade, aqui é muito engraçado, porque o município possui quatro jornais diários, então se você ler os quatro hoje, você vai ver que 50% dos quatro jornais são escritos pelos <i>releases</i> da prefeitura, conteúdo enviado pela prefeitura”.</p> <p>“A gente tem também site, redes sociais como <i>facebook</i> e Instagram”.</p> <p>“Nosso <i>facebook</i> têm recebido algumas demandas que você vê que não são de caráter público, então muitas vezes não estava sendo usado da forma certa... por isso ele está em processo de reelaboração”.</p> <p>“[...] aqui as TVs locais saem na frente de muitas TVs. Se você pegar o jornalismo da noite local, bate o jornalismo nacional”</p> <p>“A imprensa é a maior aliada, mais do que o próprio site.”</p> <p>“É diferenciado o lance de TV aqui. A agência que cuida da nossa conta acha a maior graça</p>	<p>“Primeiramente colocamos (as notícias) no site da prefeitura, depois a gente replica isso nas redes sociais”.</p> <p>“Também pras TVs locais e regional, essa que é muito forte”.</p> <p>“Eventualmente a gente faz publicidade né, mas aí é um outro método de divulgação”.</p> <p>“O meio que mais atinge a população é a TV regional”.</p> <p>“[...] mas a gente também divulgou nos jornais como <i>release</i> [...]. Aí todo mundo publicou”.</p> <p>“A gente sempre divulga nos jornais através dos <i>releases</i> que a gente produz todos os dias”.</p>	<p>“A Rádio consegue atingir todas as camadas da população”.</p> <p>“Veiculação de informações da prefeitura nas rádios, TV e Jornais”.</p> <p>“[...] além das ferramentas eletrônicas que possibilitam agilidade no processo”.</p>

<p>porque ela atende várias prefeituras do sul de Minas, e eles chegam aqui e as pesquisas de audiência de televisão são diferentes, a local é muito alta”.</p> <p>“O site tem muita consulta, porque jornal não é todo mundo que tem acesso.”</p> <p>“Primeiro a gente coloca no site, mas como falei, a gente distribui <i>releases</i>, vários, diários, base de 3, 4, 5 por dia”.</p>		
---	--	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Informação

Subcategoria: Conteúdo das notícias

Município A	Município B	Município C
<p>“dia a dia da prefeitura, andamento... na verdade são as ações da prefeitura, que não deixa de ser um caráter político [...] Mas tem muita utilidade pública”.</p>	<p>“Olha, a gente trabalha com dois segmentos de informação: utilidade pública [...] e a outra categoria que a gente trabalha né, que seria o.. reportagens, mas... que aí já vai o discurso político”.</p> <p>“É muito importante essa separação até pra você manter um espaço aberto com a mídia, assim né, com os jornais. Cara, eu trabalhei em redação e eu sei qual que é a reação do cara quando recebe um <i>release</i> que fala ah, essa é uma grande conquista da administração, porque é a melhor, e tal... É muito chato né, você nem lê”.</p>	<p>“Notícias de todas as ações desenvolvidas pela prefeitura – Secretarias [...] e decisões do prefeito nas diversas áreas”.</p>

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Informação		
Subcategoria: Controle do Acesso		
Município A	Município B	Município C
<p>“A gente utiliza o <i>Google Analytics</i>, que ele gera protocolos e gera relatórios de acesso, o próprio site também foi desenvolvido através de ferramentas que nos disponibilizam essas informações... o <i>facebook</i> também, ele dá aquele relatório de visualizações, de alcance orgânico, alcance viral.. Com a média dessas três ferramentas a gente consegue ter uma noção de quantos acessos.”</p> <p>“Notícias sobre creches, instituições, matrículas, serviços de saúde básicos, vacinação, geralmente são notícias que são mais acessadas. Na verdade a gente constatou isso pelo nosso exercício profissional. A gente procurou mesmo saber onde que tava o nosso <i>share</i>. Porque a gente utiliza essas notícias pra isso”.</p> <p>“Com a média dessas três ferramentas a gente consegue ter uma noção de quantos acessos”</p> <p>“Notícias sobre creches, instituições, matrículas, serviços de saúde básicos, vacinação, geralmente são notícias que são mais acessadas. Na verdade a gente constatou isso pelo nosso exercício profissional. A gente</p>	<p>“No site a gente tem um relatório mensal, que é pelo <i>Google Analytics</i>, que ele dá pra você quantos visitantes você teve, enfim... e temos por exemplo no <i>facebook</i>, a gente tem lá o relatório que a própria ferramenta te dá isso.”</p>	<p>“A visitação no site [...] é filtrada por suas ferramentas, por meio do Departamento de Comunicação”.</p>

procurou mesmo saber onde que tava o nosso <i>share</i> . Porque a gente utiliza essas notícias pra isso”.		
--	--	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Consulta

Subcategoria: Conteúdo disponibilizado

Município A	Município B	Município C
“contas públicas mesmo. Gastos, salários, dívidas”.	<p>"todos os atos oficiais, é, resultado de licitação, pagamentos, de serviços contratados, publicação de leis, decretos, enfim.. todos os atos do executivo que são oficiais, atos de despacho mesmo”.</p> <p>“A gente estava numa fase de divulgar a cidade na mídia nacional. Então a gente contratou uma empresa que é especializada nisso, você deve ter reparado que esse município conseguiu espaço em todos grandes jornais, pra questão econômica. Destacando, claro, o trabalho do executivo, mas principalmente dizendo que o município vivia um novo momento econômico, que está se transformando num pólo econômico regional. Ainda temos esse contrato mas é sob demanda, porque agora a gente já conseguiu se afirmar, né, dentro desse trabalho”.</p>	“notícias sobre ações desenvolvidas pelas secretarias, fundações e autarquias nas diversas áreas, atos oficiais como portarias, decretos, licitações, nomeações, exonerações. Informações [...]”.

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Consulta

Subcategoria: Meios de disponibilização de consulta e regulamentação

Município A	Município B	Município C
<p>“Então isso é muito importante, uma lei que garante a gente deixar a população ciente de tudo que está acontecendo na administração pública”.</p> <p>“tem que acessar o site ou vir aqui né? Porque aí a gente pode imprimir, se houver necessidade”.</p> <p>“Hoje em dia, inclusive, é até Lei, porque tem o Portal da Transparência”.</p> <p>“Inclusive com relação às contas nossas, quem quiser sabe exatamente o que tá acontecendo, sabe inclusive salários de cargos públicos, sabe tudo. Então isso é muito importante, a LAI é uma lei que garante a gente deixar a população ciente de tudo que está acontecendo na administração pública”.</p>	<p>“[...] um diário oficial pra consulta dessas informações e também, eventualmente, a gente faz publicação de atos oficiais em jornais de circulação local”.</p> <p>“A Lei que a gente segue é a Lei do Acesso à Informação, sabe? É uma Lei que tem nos orientado, quando se diz do ponto de vista legal que é o acesso à informação”.</p> <p>“Aqui a gente tem um mural onde a gente publica os atos, ali na entrada”.</p> <p>“O Portal da Transparência é prestação de contas em tempo real, então ali você tem prestação de contas de pagamentos referentes a serviços contratados, etc. É a Lei da transparência, é uma lei federal”.</p>	<p>“Existe o Órgão Oficial do Município, um informativo semanal, com notícias e informações dos atos oficiais como portarias, decretos, licitações, nomeações, exonerações”.</p> <p>“Embora não exista uma regulamentação municipal, atendemos a Lei da Transparência”.</p> <p>“aplicativo para celulares que possibilitará todas as informações necessárias sobre a Administração”.</p> <p>“[...] atendemos à Lei da Transparência”.</p>

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Consulta

Subcategoria: Procura e controle do acesso

Município A	Município B	Município C
<p>“Tem bastante procura, principalmente de vereadores. Sempre recebo pedido aqui, direto, questionando sobre o que a Prefeitura gastou com determinado evento, campanha</p>	<p>“É, acho que a população pode vir aqui também, não sei, mas acho que até pelo distanciamento.. eu vejo pouca gente vindo aqui pra ver isso. Quem eu vejo observando o</p>	<p>“Quem controla a procura por esse tipo de dado é a Ouvidoria Municipal, e gera relatório mensal sobre as demandas”.</p>

<p>de natal, carnaval, reveillon...”.</p> <p>“Acontece sempre de órgãos procurarem. Um órgão me afirmou que não estava conseguindo entender as contas da Comunicação no Portal da Transparência, estava achando um pouco complexo. Queria saber o que eu gastei com a empresa dele e com a empresa concorrente. Se eu poderia fazer a gentileza de passar um relatório por escrito pra ele. Passei, impresso, em mãos”.</p>	<p>mural, normalmente é empresa que quer participar de licitação, é mais esse público. Não existe esse interesse. Quem procura em atos oficiais é jornalista, advogado ou empresário”.</p> <p>“O problema é, se a população acessar alguma coisa pra consulta de dados públicos, acho que ela vai acessar o Portal da Transparência. Se, eventualmente”.</p>	
---	--	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Participação

Subcategoria: Ferramentas e espaços participativos

Município A	Município B	Município C
<p>“[...] a gente disponibiliza, o dia todo, com atendente aqui também, presencial. Ela pode fazer a reclamação via telefone e ela pode vir aqui protocolar. E nós temos 24h pra dar uma resposta pra ela. Sobre qualquer assunto, todas as áreas da prefeitura”.</p> <p>“A ferramenta do <i>facebook</i> não estava sendo usada pra participação”.</p> <p>“Eu estou criando canais pra que eles possam tentar resolver os problemas direto de casa, né? Canais diretos com as Secretarias. [...] A gente quer</p>	<p>“A gente vai até as comunidades e aí a prefeitura vai como um todo [...]. E nós temos também a tenda da Comunicação, a gente leva lá, ouve os moradores, a gente mostra, divulga os atos do executivo na nossa tenda... o cidadão tem espaço pra participar, pra fazer a demanda. Todo mês a gente vai a algum bairro”.</p> <p>“A gente tem uma atuação bastante ativa nas redes sociais, <i>facebook</i>, Twitter, Youtube...”. “Te confesso que o site, hoje, a gente não tem trabalhado tanto, até porque as</p>	<p>“Além do site, a Prefeitura disponibiliza os serviços da Ouvidoria Municipal, com sede em um prédio por onde passam críticas e sugestões, denúncias, reclamações, que são apuradas para que a resposta chegue ao munícipe”.</p>

<p>que as pessoas usem mais os canais de comunicação e evitem fila, tumulto, sobrecarga no funcionalismo público.”</p> <p>“O site é mais usado pra contato, mesmo, e não como meio de participação”.</p> <p>[...] “Têm recebido algumas demandas que você vê que não são de caráter público, então muitas vezes não estava sendo usado da forma certa... por isso ele está em processo de reelaboração”.</p> <p>“Quem é o público que se interessa em levar até a prefeitura uma demanda, uma solicitação? Aqui são as pessoas mais velhas, mais idosas. E o hábito delas é fazer isso através de um programa de rádio”.</p>	<p>pessoas não acessam muito essa ferramenta. [...] É até uma questão de formato, não sei. Mas as pessoas não interagem com site, não funciona tanto, agora, se você vai pra rede social, acho que porque ali está o público, né? Nossa, pra nós é muito melhor. A demanda de participação pelo site é muito baixa, baixíssima”.</p>	
--	--	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Participação

Subcategoria: Resultados da participação

Município A	Município B	Município C
<p>“Temos um Serviço de Informação e Atendimento ao Cidadão.[...] Sobre qualquer assunto, todas as áreas da prefeitura”.</p> <p>“Nosso Serviço ao Cidadão aqui dá o prazo pro Secretário X dar o retorno. Então, por mais que o problema</p>	<p>“Por exemplo, <i>facebook</i>. Lá não vou ter uma, eu vou ter umas cinquenta, cem medidas tomadas a partir de demanda do povo. Por exemplo, o cidadão posta assim, minha rua tem um buraco, e aí? O que vocês vão fazer, prefeitura? Aí a gente fala, olha, sua demanda já foi repassada à Secretaria de</p>	<p>“Temos exemplos básicos de reclamações de limpeza de terrenos baldios, liberação de alvarás e até mesmo questões internas envolvendo servidores”.</p> <p>“Os casos são classificados em dois itens: urgentes, que são respondidos no máximo no mesmo dia ou no dia</p>

<p>não seja resolvido imediatamente, o cidadão tem pelo menos uma previsão da situação dentro de 24h”.</p> <p>“A ferramenta do <i>facebook</i> não estava sendo usada pra participação”.</p> <p>“Temos exemplos práticos de demandas do dia a dia mesmo, que foram resolvidas a partir de participação, da solicitação do povo”.</p>	<p>Obras. Daí, o cidadão vai lá e fotografa o resultado”.</p> <p>“Se você vai pra rede social, acho que porque ali está o público, né? Nossa, pra nós é muito melhor”.</p> <p>“Por exemplo, <i>facebook</i>. Lá não vou ter uma, eu vou ter umas cinquenta, cem medidas tomadas a partir de demanda do povo. [...] O <i>facebook</i> serve muito como prestação de serviço mesmo; a gente se posiciona, sempre.”</p> <p>“Tem um projeto [...] que a gente vai até as comunidades e aí a prefeitura vai como um todo. [...] Temos também a tenda da comunicação, a gente leva lá, ouve os moradores, a gente mostra, divulga os atos do executivo na nossa tenda.. o cidadão tem espaço pra participar, pra fazer a demanda.”</p> <p>“O <i>facebook</i> serve muito como prestação de serviço mesmo, então ele entra ali pra falar do buraco na rua dele, medicamento que não tem no posto de saúde, pra criticar alguma ação do executivo, e aí a gente se posiciona, sempre.”</p> <p>“A questão da tenda foi uma iniciativa do governo, mas esse tipo de medida começou depois</p>	<p>seguinte; e não urgentes, que tem 30, 60 ou 90 dias para retorno”.</p>
--	---	---

	dos manifestos de junho, das manifestações. A leitura que foi feita aqui... a gente percebeu que aquele monte de bandeiras, na verdade, era essa falta de envolvimento da sociedade com o poder público.”	
--	---	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.

Categoria: Entraves na Comunicação Pública

Município A	Município B	Município C
<p>“Nós temos mais facilitadores do que complicadores”.</p> <p>“Hoje em dia só não se comunica quem não quer... eu não vejo dificuldade nenhuma em comunicar aqui.”</p> <p>“Mas a gente quer que as pessoas usem mais os canais de comunicação [...] porque vindo até aqui pra tudo gera fila, tumulto... e aí podem surgir reclamações do atendimento”.</p> <p>“O principal problema da Secretaria de Comunicação com o cidadão é o perfil de quem reclama. Você percebe a diferença entre um cidadão que realmente quer levar até a Prefeitura um descontentamento real, de um cidadão que só quer usar os canais pra vociferar reclamações sem sentido, onde a gente não consegue estabelecer sequer um diálogo”.</p>	<p>“[...] agora com a explosão das redes sociais, você tem um ruído muito grande. Porque todo mundo produz conteúdo, então fica muito mais difícil até pras próprias pessoas separarem o que é real do que não é real, o que é informação do que é boato”.</p> <p>“Acho que essa é a primeira dificuldade, despertar interesse na sociedade pra ela participar”.</p> <p>“A Comunicação Pública é um poder muito estigmatizado, tem um preconceito tremendo”.</p> <p>“Desde esse advento que a gente tem hoje, da rede mundial de computadores, e agora com a explosão das redes sociais, você tem um ruído muito grande. Porque todo mundo produz conteúdo, então fica muito mais difícil até pras próprias pessoas</p>	<p>“O entrave é a escassez de recursos para serem aplicados na ampliação do serviço e investido em equipamentos mais modernos”.</p>

“Estão havendo alguns comentários inúteis, não estava sendo usado pra questionamento, nem pra consulta... está em processo de reelaboração” (sobre o <i>facebook</i> do município A).	separarem o que é real do que não é real, o que é informação do que é boato”.	
---	---	--

Fonte: Própria pesquisadora, a partir de referencial teórico estudado.